

Sukanda Husin, S.H., LL.M.

# PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA



Penerbit



**SINAR GRAFIKA**



# PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA

Hukum lingkungan dan penegakannya di Indonesia diuraikan dengan gamblang dalam buku ini. Pembahasannya meliputi:

- Sejarah hukum lingkungan serta hukum lingkungan internasional dan regional Asia Tenggara yang mempengaruhi evolusi hukum lingkungan Indonesia.
- Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup kemudian dilanjutkan dengan pembahasan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup guna mengungkapkan tabir ketidakefektifan dalam pelaksanaannya.
- Kelemahan-kelemahan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 setelah berlakunya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang identik dengan pelaksanaan otonomi daerah,
- Peraturan perundang-undangan tentang pencegahan dan pengendalian pencemaran, yang dimulai dengan pencemaran udara, air, tanah dan laut. Kemudian bahasan diikuti dengan uraian tentang pengaturan perlindungan keanekaragaman hayati dan perlindungan hutan.
- Penegakan hukum dipecah menjadi penegakan hukum administrasi, perdata dan pidana karena sesuai dengan kedudukannya sebagai *functioneel rechtsgebeid*. Masing-masing upaya penegakan hukum diiringi dengan bahasan kasus-kasus.

ISBN 979-007-258-9



Penegakan Hukum Lingkungan



Sukanda Husin, S.H., LL.M.

PRAKATA

Ditsetorkan oleh Sinar Grafika  
Jl. Sawo Raya No. 18  
Jakarta 13220



# PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA

Pembahasan buku ini dimulai dengan tinjauan sejarah ringkas hukum lingkungan di Indonesia baik berupa produk hukum Pemerintah Kolonial Hindia Belanda maupun produk hukum yang diterbitkan oleh Pemerintah Indonesia yang masih berwawasan pemukiman (*use-oriented*). Pembahasan produk hukum yang berwawasan lingkungan (*environment-oriented*) dimulai dengan pembahasan tentang peraturan perundang-undangan lingkungan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tabir di balik tidak efektifnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 menjadi penekanan utama dan dilanjutkan dengan pembahasan kekuatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kelemahan-kelemahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 juga menjadi sorotan terutama setelah berlakunya Undang-



**PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN INDONESIA**

Oleh:

**Sukanda Husin, S.H., LL.M.**

Diterbitkan oleh Sinar Grafika

Jl. Sawo Raya No. 18

Jakarta 13220



Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara mekanis maupun elektronik, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain-lain tanpa izin tertulis dari penerbit.

Cetakan pertama, Februari 2009  
Perancang kulit, Kreasindo Mediacita  
Dicetak oleh Sinar Grafika Offset

ISBN 978-979-007-258-9

**Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)**

**HUSIN, Sukanda**

Penegakan hukum lingkungan Indonesia/  
Sukanda Husin; Editor, Tarmizi.

-- Ed. 1. Cet. 1. -- Jakarta: Sinar Grafika, 2009  
xvi, 170 hlm.; 23 cm

Bibliografi: 159  
ISBN 978-979-007-258-9

1. Hukum Lingkungan  
I. Judul II. Tarmizi

**PRAKATA**

Atas berkat, rahmat, dan izin dari Allah SWT, penulis telah berhasil menyelesaikan penulisan buku, yang diberi judul *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Buku ini merupakan eksaminasi terhadap peraturan perundang-undangan lingkungan hidup di Indonesia. Eksaminasi yang dimaksud di sini adalah pengujian keserasian antara satu undang-undang dengan undang-undang lain dan peraturan pelaksanaannya yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan hidup. Di samping itu, penekanannya juga diberikan kepada kesiapan kelembagaan pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penekanan lain yang tidak kalah pentingnya adalah pembahasan *the law in action*, artinya bagaimana hukum lingkungan dan peraturan pelaksanaannya ditegakkan oleh pejabat tata usaha negara, para penegak hukum (polisi dan jaksa) serta pengadilan yang memutus perkara yang diajukan.

Pembahasan buku ini dimulai dengan menguraikan sejarah ringkas hukum lingkungan di Indonesia baik berupa produk hukum Pemerintah Kolonial Hindia Belanda maupun produk hukum yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia, yang masih berwawasan pemakaian (*use-oriented*). Pembahasan produk hukum yang berwawasan lingkungan (*environment-oriented*) dimulai dengan pembahasan tentang peraturan perundang-undangan lingkungan setelah lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok, Pengelolaan Lingkungan Hidup. Tabir di balik tidak efektifnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 menjadi penekanan utama dan dilanjutkan dengan pembahasan kekuatan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kelemahan-kelemahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 juga menjadi sorotan terutama setelah berlakunya Undang-



Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang identik dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Bab 2 buku ini menguraikan hukum lingkungan internasional dan regional Asia Tenggara yang mempengaruhi evolusi hukum lingkungan Indonesia. Bab ini menjelaskan beberapa konvensi internasional dan perjanjian regional serta penerapan beberapa kasus di pengadilan nasional yang telah mempengaruhi perkembangan hukum lingkungan Indonesia.

Peraturan perundang-undangan tentang pencegahan dan pengendalian pencemaran dibahas pada Bab 3. Pencegahan dan pengendalian pencemaran di sini dibagi berdasarkan media lingkungan, yang dimulai dengan pencemaran udara, air, tanah, dan laut. Kemudian bahasan diikuti dengan uraian tentang pengaturan perlindungan keanekaragaman hayati dan perlindungan hutan.

Upaya penegakan hukum lingkungan dielaborasi pada Bab 3 sampai dengan 5. Sesuai dengan kedudukannya sebagai *functioneel rechtsgebeid*, maka bahasan penegakan hukum dipecah menjadi tiga, yaitu penegakan hukum administrasi, perdata, dan pidana. Masing-masing upaya penegakan hukum diiringi dengan bahasan kasus-kasus.

Akhirnya, Bab 6 buku ini menguraikan macam-macam pendekatan penataan dalam hukum lingkungan. Pada bagian pertama bab ini dijelaskan pendekatan atur dan awasi atau *command and control* (CAC). Bagian kedua berisikan pendekatan atur diri sendiri seperti pendekatan ekonomi, perilaku, dan tekanan publik.

Dalam penyelesaian penulisan buku ini, penulis mendapat bantuan dan dukungan moral yang besar dari Rektor Universitas Riau. Untuk itu, penulis secara khusus menghaturkan rasa terima kasih yang tidak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Prof. Dr. Ashaluddin Jalil, M.S.

Penulisan buku ini merupakan suatu proses yang panjang berdasarkan pengalaman penulis sebagai staf pengajar dan peneliti S-1 dan S-2 Fakultas Hukum Universitas Andalas. Kemudian juga tidak kalah pentingnya pengalaman penelitian dan pengajaran di *Indonesian Centre for Environmental Law* (ICEL), yang memungkinkan penulis menjadi salah satu penatar hukum lingkungan bagi hakim Indonesia yang dilaksanakan oleh Mahkamah Agung RI dari tahun 1999–2004. Interaksi penulis dengan hakim dan penegak hukum jaksa, polisi dan PPNS selama pelatihan dimaksud telah sangat memperkaya buku ini secara ilmiah.

Pengalaman penulis sebagai *Quality Control* di Handra Darwin Law Firm Jakarta, Padang, dan Pekanbaru memainkan peran tersendiri dalam pengayaan buku ini. Terakhir, pengalaman penulis sebagai dosen hukum lingkungan di Fakultas Hukum Universitas Riau Pekanbaru telah memberi warna tersendiri penulisan buku ini.

Mengingat jasa dan bantuan moril atau materiil lembaga-lembaga yang disebutkan di atas, penulis menyampaikan rasa hormat yang setinggi-tingginya dan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum dan Rektor Universitas Andalas yang sedang menjabat maupun yang sudah tidak menjabat atau telah tiada pada saat ini.
2. Kawan-kawan di ICEL, Mas Achmad Santosa, S.H., LL.M., Sukma Violeta Sani, S.H., LL.M., Wiwiek Awiati, S.H. M.Hum, dan Rino Soebagio, S.H.
3. Ibu Mariana Sutadi, S.H. (Wakil Ketua MARI) dan Ibu Adi Susanti Nugroho (Hakim Agung).
4. Kawan-kawan Handra Deddy Hasan, S.H. dan Bachdarwin, S.H. dari Handra Darwin Law Firm Jakarta.
5. Prof. Dr. Ashaluddin Jalil, M.S., Rektor Universitas Riau, Pekanbaru.

Pada kesempatan ini, penulis secara khusus ingin menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Rika Lestari, S.H., M.Hum. dan Erdianto Effendi, S.H. M.Hum., dosen Fakultas Hukum Universitas Riau, yang telah memberikan atensi, semangat, dan kerja keras untuk penyelesaian penulisan buku ini.

Rasa cinta, kasih dan sayang, serta pengorbanan dua orang yang sangat berarti dalam hidup penulis Yandrizza, S.H., M.H., istri tercinta dan Robie Brilliando Sukanda, anak tersayang, telah menjadi motivator yang tidak ternilai bagi penyelesaian buku ini. Untuk itu, penulis ucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada mereka.

Akhir kata, penulis berharap buku ini bermanfaat tidak saja bagi mahasiswa fakultas hukum, tetapi juga bagi penegak hukum dan pembuat kebijakan. Seandainya ada kritik dan saran atas buku ini, penulis dengan senang hati akan menampung dan mengoreksinya.

Pekanbaru, Oktober 2008

Penulis,

**Sukanda Husin, S.H., LL.M.**



# DAFTAR ISI

PRAKATA .....	v
DAFTAR ISTILAH .....	xiii

<b>BAB 1 SEJARAH DAN PERKEMBANGAN HUKUM LINGKUNGAN .....</b>	<b>1</b>
A. Sejarah Hukum Lingkungan. ....	1
1. Dari UU No. 4 Tahun 1982 ke UU No. 23 Tahun 1997	4
2. Pengaturan Lingkungan pada Masa UUKPPLH .....	6
3. Pengaturan Lingkungan pada Masa UUPPLH.....	10
4. Keharusan Penyempurnaan UUPPLH .....	14
B. Hukum Lingkungan Dalam Otonomi Daerah .....	15
<b>BAB 2 PENGARUH HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL TERHADAP HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL .....</b>	<b>20</b>
A. Pendahuluan .....	20
B. Hukum Lingkungan Internasional .....	21
1. Hukum Kebiasaan Internasional .....	21
2. Hukum Konvensi Internasional .....	23
C. Penerapan Hukum Lingkungan Internasional oleh Pengadilan Domestik. ....	30
D. Hukum Lingkungan ASEAN .....	30
E. Kepatuhan ( <i>Compliance</i> ) dan Penyelesaian Sengketa ...	34
F. Tanggung Jawab Negara ( <i>State Responsibility</i> dan <i>Liability</i> ) .....	36
G. Implikasi Hukum Internasional Bagi Indonesia .....	38



<b>BAB 3 PENGATURAN PENCEGAHAN DAN PENGENDALIAN PENCEMARAN DAN PERUSAKAN LINGKUNGAN HIDUP .....</b>	<b>43</b>
A. Pencemaran Udara .....	43
1. Pengaturan Secara Umum .....	43
2. Pengaturan Secara Khusus .....	48
3. Ketentuan yang Berasal dari Norma Hukum Internasional .....	54
B. Pencemaran Air .....	62
1. Baku Mutu Air Limbah Domestik .....	66
2. Baku Mutu Air Limbah Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Batu Bara .....	66
3. Pedoman Syarat dan Tata Cara Perizinan Serta Pedoman Kajian Pembuangan Air Limbah ke Air atau Sumber Air .....	66
4. Pengelolaan Limbah Radioaktif .....	67
C. Pencemaran dan Perusakan Tanah .....	70
D. Pencemaran Laut .....	72
E. Perlindungan Keanekaragaman Hayati .....	74
1. Pengaturan Secara Umum .....	74
2. Pengaturan Secara Khusus .....	78
F. Perlindungan Hutan dan Lahan .....	81
 <b>BAB 4 PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN ADMINISTRASI .....</b>	 <b>92</b>
A. Instrumen Hukum Administrasi .....	92
1. Baku Mutu Lingkungan .....	94
2. Perizinan .....	95
3. Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (Amdal) ....	96
4. Audit Lingkungan .....	98
5. Pengawasan Petaatan ( <i>Monitoring Compliance</i> ) .	99
B. Penegakan Sanksi Administrasi .....	101
C. Studi Kasus Penegakan Sanksi Administrasi .....	102
 <b>BAB 5 PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN PERDATA...</b>	 <b>104</b>
A. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan .....	104

B. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan .....	104
1. Hak Gugat ( <i>Legal Standing</i> ) Secara Umum .....	105
2. Hak Gugat ( <i>Legal Standing</i> ) LSM .....	105
3. Gugatan Ganti Rugi Acara Biasa .....	106
4. Gugatan Perwakilan Kelas ( <i>Class Action</i> ) .....	108
5. Studi Kasus Gugatan Ganti Rugi Acara Biasa .....	111
6. Studi Kasus Gugatan Ganti Rugi Acara <i>Class Action</i> .....	114

<b>BAB 6 PENEGAKAN HUKUM LINGKUNGAN PIDANA .....</b>	<b>121</b>
A. Pendahuluan .....	121
B. Macam-Macam Delik Lingkungan dan Ancaman Hukuman .....	122
C. Tindakan Tata Tertib .....	123
D. Kejahatan Korporasi ( <i>Corporate Crime</i> ) .....	124
E. Pertanggungjawaban Pidana Lingkungan .....	127
1. Elemen "Perbuatan Pidana" .....	127
2. Elemen "Barangsiapa" .....	129
3. Elemen "Kesengajaan atau Kealpaan" .....	129
4. Elemen "Tidak Adanya Unsur Pemaaf" .....	130
F. Studi Kasus .....	130
1. Kasus Kebakaran Lahan di Riau .....	130
2. Kasus Pencemaran Teluk Buyat di Manado .....	133

<b>BAB 7 PENDEKATAN PENAATAN DALAM HUKUM LINGKUNGAN .....</b>	<b>139</b>
A. Pendahuluan .....	139
B. Macam-Macam Pendekatan .....	140
1. Pendekatan Atur dan Awasi ( <i>CAC Approach</i> ) .....	140
2. Pendekatan Atur Diri Sendiri .....	145
3. Pendekatan Ekonomi ( <i>Economic Approach</i> ) .....	149
4. Pendekatan Perilaku ( <i>Behaviour Approach</i> ) .....	154
5. Pendekatan Tekanan Publik ( <i>Public Pressure Approach</i> ) .....	155

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>159</b>
-----------------------------	------------

<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>168</b>
-----------------------------	------------



# BAB 1

## SEJARAH DAN PERKEMBANGAN HUKUM LINGKUNGAN

### A. SEJARAH HUKUM LINGKUNGAN

Hukum lingkungan Indonesia telah mulai berkembang semenjak zaman penjajahan Pemerintahan Hindia Belanda, tetapi hukum lingkungan pada masa itu bersifat atau berorientasikan pemakaian (*use-oriented law*). Hukum lingkungan Indonesia kemudian berubah sifatnya menjadi hukum yang berorientasikan tidak saja pada pemakaian, tetapi juga perlindungan (*environment-oriented law*). Perubahan ini tidak terlepas dari pengaruh lahirnya hukum lingkungan internasional modern, yang ditandai dengan lahirnya Deklarasi Stockholm 1972 (*the Stockholm Declaration of 1972*). Perkembangan hukum lingkungan Indonesia sangat dipengaruhi oleh hukum lingkungan Internasional.

Dalam membahas hukum lingkungan Indonesia, kita tidak dapat melepaskan diri dari sejarah pada masa Pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia, di mana pada masa itu juga sudah terdapat hukum lingkungan. Akan tetapi, hukum lingkungan pada masa penjajahan masih berbentuk hukum lingkungan klasik yang ditandai dengan sifat sektoralnya dan berorientasikan pemakaian atau *use-oriented*.

Peraturan produk Pemerintahan Hindia Belanda yang ada dan sebagian di antaranya masih berlaku sampai hari ini adalah sebagai berikut:<sup>1</sup>

1. *Parelvisscheriz Sponsen Visserchrij Ordonantie*, Staatsblad 1916 No. 157 (Peraturan tentang Perikanan Mutiara dan Perikanan Bunga Karang);

1 Abdurrahman, *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1990, hlm. 37-38.



2. *Visscherij Ordonantie*, tahun 1920 No. 396 (Peraturan tentang Perikanan);
3. *Hinder Ordonantie*, Staatsblad 1926 No. 226 yang dirumuskan dengan Staatsblad 1927 No. 499 (Undang-Undang Gangguan);
4. *Dieren Beschermings Ordonantie*, Staatsblad 1931 No. 134 (Undang-Undang tentang Perlindungan Binatang Liar);
5. *Jacht Ordonantie Java en Madoera*, Staatsblad 1939 No. 733 (Undang-Undang Perburuan di Jawa dan Madura);
6. *Natuur Beschermings Ordonantie*, Staatsblad 1941 No. 167 (Undang-Undang tentang Perlindungan Alam); dan
7. *Monumenten Ordonantie*, Staatsblad 1931 No. 238 jo. Staatsblad 1934 No. 511 (Undang-Undang tentang Monumen).

Pada masa kemerdekaan, sebelum lahirnya Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup<sup>2</sup> (selanjutnya disingkat dengan UKPPLH), juga telah lahir beberapa peraturan perundang-undangan tentang lingkungan hidup di antaranya adalah:<sup>3</sup>

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Agraria (LN. 1960 No. 104);
2. Undang-Undang No. 9 Tahun 1960 tentang Ketentuan Pokok Kesehatan (LN. 1960 No. 131);
3. Undang-Undang No. 31 Tahun 1964 tentang Ketentuan Pokok Tenaga Atom (LN. 1964 No. 124);
4. Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Kehutanan (LN. 1967 No. 8);
5. Undang-Undang No. 6 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Peternakan dan Kesehatan Hewan (LN. 1967 No. 10);
6. Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan Pokok Pertambangan (LN. 1967 No. 22);
7. Undang-Undang No. 3 Tahun 1972 tentang Ketentuan Pokok Transmigrasi (LN. 1972 No. 23);
8. Undang-Undang No. 1 Tahun 1973 tentang Landas Kontinen Indonesia (LN. 1973 No. 1);

2 "Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Lembaran Negara Republik Indonesia*, Tahun 1982 No. 12.

3 Abdurrahman, *op.cit.*, hlm. 38-39.

9. Undang-Undang No. 11 Tahun 1974 tentang Pengairan (LN. 1974 No. 65);
10. Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1969 tentang Pemakaian Isotop Radioaktif, dan Radiasi;
11. Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Pemungutan Hasil Hutan (LN. 1970 No. 31);
12. Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1973 tentang Pengawasan atas Peredaran, Penyimpanan, dan Penggunaan Pestisida (LN. 1973 No. 12);
13. Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1973 tentang Pengaturan dan Pengawasan Keselamatan Kerja di Bidang Pertambangan (LN. 1973 No. 25).

Lahirnya Deklarasi Stockholm 1972 sangat mempengaruhi perkembangan hukum lingkungan modern Indonesia. Hal ini terbukti dengan dimasukkannya masalah pengelolaan lingkungan hidup dalam GBHN 1973-1978 untuk pertama kalinya. BAB III Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang menggariskan perlunya perlindungan lingkungan dalam pelaksanaan pembangunan, sebagaimana dikutip di bawah ini:

"Dalam pelaksanaan pembangunan, sumber-sumber alam Indonesia harus digunakan secara rasionil, Penggalan sumber kekayaan alam tersebut harus diusahakan agar tidak merusak tata lingkungan hidup manusia, dilaksanakan dengan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dengan memperhitungkan kebutuhan generasi yang akan datang."

Untuk merealisasikan Bab III GBHN 1973-1978 di atas, Pemerintah membentuk Panitia Nasional Perumus Kebijakan untuk Pemerintah di Bidang Lingkungan Hidup. Panitia ini mulai merintis penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) lingkungan hidup pada tahun 1976. Kerja Panitia ini makin intensif setelah dibentuknya kelompok kerja Pembinaan Hukum dan Aparatur dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Lingkungan Hidup melalui Keputusan Menteri Pengawasan Pembangunan dan Lingkungan Hidup (PPLH) No. Kep. 006/MNPPLH/3/1979. Pada tahun ini juga kelompok kerja berhasil menyelesaikan konsep awal Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Kemudian dari tanggal 16 - 18 Maret 1981, Naskah RUU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup tersebut dibahas dalam Rapat Antardepartemen.

Pada tanggal 3 Juli 1981, Menteri Negara PPLH mengirim Naskah RUU yang telah mendapat persetujuan beberapa Menteri terkait tersebut kepada Menteri Sekretaris Negara. Dengan Surat Presiden tertanggal 12 Januari 1982



No. R. 01/PUU/1982, Naskah RUU itu disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI).

Setelah melalui proses yang panjang, akhirnya pada tanggal 25 Februari 1982 DPR-RI menyetujui Naskah RUU tersebut. Empat belas hari kemudian, tepatnya pada tanggal 11 Maret 1982, Pemerintah mengundangkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup.

### 1. Dari Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 ke Undang-Undang No. 23 Tahun 1997

Deklarasi Stockholm 1972, merupakan pilar dari perkembangan hukum lingkungan internasional. Indonesia, sebagai negara yang ikut menandatangani Deklarasi ini,<sup>4</sup> harus mengimplementasikan ketentuan Deklarasi tersebut dalam yurisdiksinya. Sebagai tanda kepatuhan Indonesia kepada norma hukum internasional, Pemerintah mengundangkan Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat dengan UUKPPLH).<sup>5</sup> UUKPPLH ini merupakan undang-undang pertama yang bersifat integral untuk melindungi lingkungan hidup di Indonesia. UUKPPLH diundangkan sepuluh tahun setelah dikeluarkannya Deklarasi Stockholm.

UUKPPLH merupakan ketentuan payung (*umbrella act*) bagi semua peraturan perundang-undangan pengelolaan lingkungan hidup. Ini berarti semua peraturan perundang-undangan yang telah ada sebelum lahirnya UUKPPLH masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan *umbrella act* dan begitu pula halnya dengan penyusunan peraturan perundang-undangan baru tidak boleh bertentangan dengan UUKPPLH.<sup>6</sup>

Dalam kurun waktu 15 tahun masa berlakunya, UUKPPLH mengalami banyak kendala dalam penegakan hukum (*law enforcement*). Banyak pakar hukum lingkungan melakukan studi tentang kelemahan-kelemahan UUKPPLH,

yang menjadi kendala dalam penegakan hukum.<sup>7</sup> Di antara kendala tersebut adalah kendala regulatif, institusional, dan politis. Kendala regulatif merupakan kendala yang krusial. UUKPPLH terdiri atas 24 pasal. Dari 24 pasal yang ada, 16 pasal membutuhkan peraturan pelaksana. Tanpa pengaturan lebih lanjut (*implementing regulations*), UUKPPLH tidak akan efektif mengatasi persoalan lingkungan hidup.

Di samping kendala yang diuraikan di atas, beberapa pasal dalam UUKPPLH masih membutuhkan perombakan dan perbaikan. Atas dasar pertimbangan itu, Pemerintah mengundangkan Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disingkat dengan UUPH)<sup>8</sup> untuk menggantikan UUKPPLH. UUPH mulai berlaku pada saat diundangkan, yakni pada tanggal 19 September 1997.

UUPH terbukti juga memiliki kelemahan yang dapat berpengaruh pada penegakan dan penataan hukum (*law enforcement and compliance*). Penyempurnaan UUPH merupakan suatu keharusan dengan dilandasi berbagai alasan. Alasan pertama adalah bahwa UUPH sangat menonjolkan pemberdayaan masyarakat. Kedua adalah bahwa UUPH belum sejalan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Terakhir, adanya keinginan komunitas lingkungan hidup, DPR RI, Pemerintah, perguruan tinggi dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), untuk mengundangkan Undang-Undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam.<sup>9</sup>

Penyempurnaan UUPH telah menjadi keputusan politik antara Pemerintah dan DPR RI sebagaimana tertuang dalam Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) sebagai landasan dan pedoman bagi pemerintah dan penyelenggara negara lainnya melaksanakan pembangunan lima tahun.<sup>10</sup>

4 Mostafa Kamal Tolba, Ed., *Evolving Environmental Perceptions: From Stockholm to Nairobi*, Butterworths, London, 1988, hlm. 208.

5 "Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup" (selanjutnya disingkat UUKPPLH), *Lembaran Negara Republik Indonesia*, Tahun 1982 No. 12.

6 Koesnadi Hardjasoemantri, "Catatan Salah Seorang "Arsitek" Undang-Undang No. 4 Tahun 1982", 1 *Jurnal Hukum Lingkungan* 32 (1996), hlm. 35.

7 Lihat Koesnadi Hardjasoemantri, *Ibid.*; Mas Achmad Santosa, "Environmental Law Enforcement and Compliance in Indonesia: Problems and Opportunities", 1 *Indonesian Journal of Environmental Law* 17 (1996); Moestadji, "Penyempurnaan UU No. 4 Tahun 1982: Upaya Pengembangan Lingkungan Hidup Abad Ke-XXI", 1 *Jurnal Hukum Lingkungan* 22 (1996); dan Sukanda Husin, "Perubahan Mendasar Dalam RUU Lingkungan Hidup (Suatu Studi Komparatif)", 6 *Jurnal Hukum Yustisia* 21 (1997).

8 "Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup" (selanjutnya disingkat UUPH), *Lembaran Negara Republik Indonesia*, Tahun 1997 No. 58.

9 Mas Achmad Santosa, *Good Governance & Hukum Lingkungan*, Indonesian Centre for Environmental Law (ICEL), Jakarta, 2001, hlm. 178.

10 *Ibid.* Dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2000, Bab III Pembangunan Hukum PROPENAS, khususnya Matriks Kebijakan Program Pembangunan Hukum, salah satu indikator kinerja program pembangunan hukum adalah ditetapkannya undang-undang tentang penyempurnaan UUPH.



## 2. Pengaturan Lingkungan pada Masa UUKPPLH

UUKPPLH diundangkan pada tanggal 11 Maret 1982. Undang-undang ini merupakan ketentuan payung (*umbrella act*) bagi perlindungan lingkungan. Konsekuensinya, UUKPPLH tidak memuat aturan-aturan detail tentang penanganan suatu persoalan hukum lingkungan. UUKPPLH hanya memuat aturan umum tentang pengelolaan lingkungan hidup, seperti terlihat pada sistematika UUKPPLH sebagai berikut.

- Bab I : Ketentuan Umum
- Bab II : Asas dan Tujuan
- Bab III : Hak, Kewajiban, dan Wewenang
- Bab IV : Perlindungan Lingkungan Hidup
- Bab V : Kelembagaan
- Bab VI : Ganti Kerugian dan Biaya Pemulihan
- Bab VII : Ketentuan Pidana
- Bab VIII : Ketentuan Peralihan
- Bab IX : Ketentuan Penutup

Setelah diberlakukan selama 15 tahun, UUKPPLH dianggap mempunyai beberapa kekurangan dan kelemahan yang elementer sehingga tidak menopang upaya penegakan hukum (*law enforcement*). Misalnya, beberapa pasal yang ada dalam undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan atau digunakan sebagai alat hukum (*legal tool*) untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup dan untuk mencegah terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Konsekuensinya, upaya menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tidak bisa tercapai.<sup>11</sup>

Di antara kekurangan yang terdapat dalam UUKPPLH berkisar pada masalah kelembagaan, peran serta masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), perizinan, sanksi administrasi, ganti kerugian dan ketentuan pidana. Di samping itu, perkembangan ekonomi dan teknologi ikut melengkapi kekurangan dan kelemahan yang ada. Misalnya, pada waktu UUKPPLH dibuat, masalah audit lingkungan belum dibicarakan. Contoh lain adalah masalah bahan

<sup>11</sup> Sukanda Husin, "Peranan Hukum Pidana dalam Memerangi Kejahatan Lingkungan di Indonesia", 6 Hukum dan Pembangunan 506 (1995); Lihat juga Abdurrahman, *op .cit.*, hlm. 83.

berbahaya beracun yang baru mulai dibicarakan setelah dikeluarkan Konvensi Basel 1993.

### a. Masalah Kelembagaan

Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia ditugaskan kepada Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, yang dipimpin oleh Menteri Negara dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (selanjutnya disingkat dengan BAPEDAL), yang dipimpin oleh Kepala BAPEDAL.

Perbedaan tugas antara kedua lembaga di atas adalah Menteri Negara Lingkungan Hidup bertugas untuk merumuskan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup secara nasional, termasuk pembuatan hukum dan peraturan-peraturan lingkungan hidup. Adapun BAPEDAL disertai tugas untuk mengendalikan dampak lingkungan yang terjadi.

Karena Menteri Negara Lingkungan Hidup hanya sebagai menteri negara maka keputusan dan peraturannya harus dibuat dengan satu koordinasi dengan menteri terkait dan pelaksanaannya juga tergantung pada menteri sektoral yang bersangkutan. Sebagai lembaga nondepartemen Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup tidak mempunyai perpanjangan tangan di daerah sehingga pelaksanaan tugasnya diserahkan kepada daerah, misalnya Biro Bina Lingkungan Hidup (kemudian berubah menjadi Biro Lingkungan Hidup, dan terakhir berubah menjadi BAPEDALDA Provinsi), yang dalam banyak hal lebih banyak tidak siap.<sup>12</sup>

BAPEDAL yang diharapkan dapat membantu Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup untuk mengendalikan dampak lingkungan juga tidak mempunyai perpanjangan tangan di daerah sekalipun telah dibentuk tiga BAPEDAL Regional. Hal ini disebabkan oleh wilayah kerja BAPEDAL Regional ini sangat luas dan tidak mempunyai kewenangan penegakan hukum.

### b. Masalah Peran Serta Masyarakat

UUKPPLH memungkinkan peran serta masyarakat dan LSM dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sebagaimana tertera dalam Pasal 6 dan 19. Namun karena Pasal 6 membutuhkan peraturan pelaksana (yang tidak pernah

<sup>12</sup> Kelompok Kerja LSM untuk RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Daftar Inventarisasi Awal Permasalahan dalam RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, 7 April 1997, hlm. 1.



## 2. Pengaturan Lingkungan pada Masa UUKPPLH

UUKPPLH diundangkan pada tanggal 11 Maret 1982. Undang-undang ini merupakan ketentuan payung (*umbrella act*) bagi perlindungan lingkungan. Konsekuensinya, UUKPPLH tidak memuat aturan-aturan detail tentang penanganan suatu persoalan hukum lingkungan. UUKPPLH hanya memuat aturan umum tentang pengelolaan lingkungan hidup, seperti terlihat pada sistematika UUKPPLH sebagai berikut.

- Bab I : Ketentuan Umum
- Bab II : Asas dan Tujuan
- Bab III : Hak, Kewajiban, dan Wewenang
- Bab IV : Perlindungan Lingkungan Hidup
- Bab V : Kelembagaan
- Bab VI : Ganti Kerugian dan Biaya Pemulihan
- Bab VII : Ketentuan Pidana
- Bab VIII : Ketentuan Peralihan
- Bab IX : Ketentuan Penutup

Setelah diberlakukan selama 15 tahun, UUKPPLH dianggap mempunyai beberapa kekurangan dan kelemahan yang elementer sehingga tidak menopang upaya penegakan hukum (*law enforcement*). Misalnya, beberapa pasal yang ada dalam undang-undang ini tidak dapat dilaksanakan atau digunakan sebagai alat hukum (*legal tool*) untuk menjaga kelestarian lingkungan hidup dan untuk mencegah terjadinya kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup. Konsekuensinya, upaya menciptakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tidak bisa tercapai.<sup>11</sup>

Di antara kekurangan yang terdapat dalam UUKPPLH berkisar pada masalah kelembagaan, peran serta masyarakat, lembaga swadaya masyarakat (LSM), perizinan, sanksi administrasi, ganti kerugian dan ketentuan pidana. Di samping itu, perkembangan ekonomi dan teknologi ikut melengkapi kekurangan dan kelemahan yang ada. Misalnya, pada waktu UUKPPLH dibuat, masalah audit lingkungan belum dibicarakan. Contoh lain adalah masalah bahan

<sup>11</sup> Sukanda Husin, "Peranan Hukum Pidana dalam Memerangi Kejahatan Lingkungan di Indonesia", 6 *Hukum dan Pembangunan* 506 (1995); Lihat juga Abdurrahman, *op. cit.*, hlm. 83.

berbahaya beracun yang baru mulai dibicarakan setelah dikeluarkan Konvensi Basel 1993.

### a. Masalah Kelembagaan

Pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia ditugaskan kepada Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, yang dipimpin oleh Menteri Negara dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (selanjutnya disingkat dengan BAPEDAL), yang dipimpin oleh Kepala BAPEDAL.

Perbedaan tugas antara kedua lembaga di atas adalah Menteri Negara Lingkungan Hidup bertugas untuk merumuskan kebijaksanaan pengelolaan lingkungan hidup secara nasional, termasuk pembuatan hukum dan peraturan-peraturan lingkungan hidup. Adapun BAPEDAL disertai tugas untuk mengendalikan dampak lingkungan yang terjadi.

Karena Menteri Negara Lingkungan Hidup hanya sebagai menteri negara maka keputusan dan peraturannya harus dibuat dengan satu koordinasi dengan menteri terkait dan pelaksanaannya juga tergantung pada menteri sektoral yang bersangkutan. Sebagai lembaga nondepartemen Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup tidak mempunyai perpanjangan tangan di daerah sehingga pelaksanaan tugasnya diserahkan kepada daerah, misalnya Biro Bina Lingkungan Hidup (kemudian berubah menjadi Biro Lingkungan Hidup, dan terakhir berubah menjadi BAPEDALDA Provinsi), yang dalam banyak hal lebih banyak tidak siap.<sup>12</sup>

BAPEDAL yang diharapkan dapat membantu Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup untuk mengendalikan dampak lingkungan juga tidak mempunyai perpanjangan tangan di daerah sekalipun telah dibentuk tiga BAPEDAL Regional. Hal ini disebabkan oleh wilayah kerja BAPEDAL Regional ini sangat luas dan tidak mempunyai kewenangan penegakan hukum.

### b. Masalah Peran Serta Masyarakat

UUKPPLH memungkinkan peran serta masyarakat dan LSM dalam pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia sebagaimana tertera dalam Pasal 6 dan 19. Namun karena Pasal 6 membutuhkan peraturan pelaksana (yang tidak pernah

<sup>12</sup> Kelompok Kerja LSM untuk RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Daftar Inventarisasi Awal Permasalahan dalam RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, 7 April 1997, hlm. 1.



lahir), wujud nyata dari peran serta masyarakat masih menjadi tanda tanya. Begitu pula nasibnya dengan LSM, pengaturan yang ada dalam Pasal 19 tidak menyebutkan peranan yang tegas dari LSM, termasuk hal yang krusial yakni tentang hak gugat (*legal standing*) LSM untuk menggugat pencemar.<sup>13</sup>

Kalau hanya *legal standing* untuk mewakili masyarakat yang tercemar mungkin tidak lagi jadi masalah karena sudah ada preseden dalam kasus PT Inti Indorayon Utama.<sup>14</sup> Akan tetapi, persoalan lain yang tidak kalah penting adalah *legal standing* LSM untuk menggugat pencemar lingkungan atas nama lingkungan hidup itu sendiri seperti dalam kasus WALHI menggugat Presiden RI atas Keputusan Presiden No. 42 Tahun 1993 tentang Pengalihan Dana Reboisasi Hutan.<sup>15</sup>

### c. Masalah Perizinan

UUKPPLH tidak secara tegas menyebutkan izin yang dikaitkan dengan persyaratan lingkungan. Namun secara tidak langsung Pasal 16 Undang-Undang ini menghendaki bahwa izin operasional baru boleh dikeluarkan setelah Andal kegiatan yang dimaksud telah disetujui oleh Komisi Amdal sebagaimana digariskan dalam Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993. Di samping itu, Pasal 7, 17, dan 26 Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1990 juga mengatur izin pembuangan limbah yang dikaitkan dengan izin *Hinder Ordonantie* (HO).

Dalam penegakan hukum atas pelanggaran izin yang dimaksud timbul suatu kendala karena terdapatnya beberapa izin seperti izin tempat usaha, izin HO dan izin operasional. Misalnya apabila suatu kegiatan telah menimbulkan pencemaran timbul pertanyaan: izin apakah yang harus dicabut kalau izin operasionalnya dikeluarkan oleh Menteri? Bisakah pencabutan izin HO yang notabene dikeluarkan oleh Pemda dapat berarti pencabutan izin operasional?<sup>16</sup>

13 Sukanda Husin, *op. cit.*, hlm. 23.

14 F. Ngao, "Pemerintah dan PT IJU Menolak Gugatan Walhi", 5 Andal (1989), hlm. 39.

15 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL), *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, 1996, hlm. 103; Lihat juga Sukanda Husin, "Tinjauan Aspek Hukum Terhadap Pelaksanaan PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air", 5 Jurnal Hukum Yustisia (1997), hlm. 128.

16 Sukanda Husin, *National and International Laws for Heavy Industrial Air Pollution with Emphasis on the North American and Indonesian Regimes*, LL.M. Thesis, Faculty of Law Dalhousie University, Halifax, Canada, 1990, hlm. 206.

Di samping kendala tersebut, masih ada kendala lain yang tidak kalah pentingnya, yakni izin yang dikaitkan dengan dokumen Andal, RKL dan RPL di mana setelah dokumen-dokumen itu disetujui pelaksanaan pemantauannya diserahkan kepada pemilik kegiatan. Dokumen Andal, RKL, dan RPL yang ada pada Pemerintah tidak pernah secara proaktif dicek kebenarannya oleh Pemerintah di lapangan.<sup>17</sup>

### d. Masalah Sanksi Administrasi

Hukum administrasi sebenarnya merupakan bagian yang terpenting dan terbesar dalam UUKPPLH. Sayangnya, sanksi administrasi yang ada dalam undang-undang ini sangat tidak memadai. Misalnya, undang-undang ini tidak mengatur sanksi administrasi untuk pelanggaran Pasal 7 ayat (2), Pasal 10 ayat (3), dan Pasal 17. Satu-satunya sanksi administrasi yang diatur undang-undang ini adalah Pasal 20 ayat (3).<sup>18</sup>

### e. Masalah Ganti Kerugian

Mengenai ganti kerugian diatur dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) dan Pasal 21 UUKPPLH. Pasal-pasal ini sangat tergantung pada peraturan pelaksanaannya yang sampai undang-undang ini dicabut, peraturan pelaksana dimaksud tidak pernah dikeluarkan Pemerintah. Akibatnya pasal-pasal ini tidak bisa diterapkan.

Banyak hal yang harus diatur lebih lanjut agar pasal-pasal tersebut dapat diterapkan. Untuk Pasal 20 misalnya, perlu diatur lagi ketentuan tentang tim, cara penghitungan ganti kerugian, keterlibatan para ahli dari Pusat Studi Lingkungan Hidup (PSLH), beban pembuktian, tata cara pengaduan, dan sebagainya.<sup>19</sup>

Pasal 21 juga membutuhkan peraturan lebih lanjut terutama tentang kasus-kasus apa saja yang bisa dimasukkan ke dalam tanggung jawab mutlak (*strict liability*) dan bagaimana menerjemahkan *ultra hazardous activities* ke dalam peraturan perundang-undangan nasional kita.<sup>20</sup>

17 Otto Soemarwoto, *Analisis Dampak Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1988, hlm. 78.

18 Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL), *op. cit.*, hlm. 94-96.

19 Koesnadi Hardjasoemantri, *op. cit.*, hlm. 353-364.

20 Sukanda Husin, "Pengaturan Pencemaran Udara dari Industri di Amerika Utara dan Indonesia", 8 Jurnal Penelitian dan Pengabdian Pada Masyarakat (1991), hlm. 135.



### f. Masalah Sanksi Pidana

Sanksi pidana dalam UUKPPLH juga tidak terlepas dari kekurangan dan kelemahannya. Yang terpenting di antaranya adalah rumusan delik yang ada dalam Pasal 1 ayat (7) dan Pasal 22. Dalam kedua pasal itu, delik lingkungan adalah delik materil, sedangkan menurut beberapa pakar hukum lingkungan, delik lingkungan seyogianya juga merupakan delik formil. Karena pembuktian dengan delik formil jauh lebih sederhana dan gampang.<sup>21</sup>

Tanggung jawab lingkungan dari perusahaan (*corporate environmental responsibility*) telah mendapat perhatian besar di negara-negara maju dalam rangka mengupayakan peminimalan dan pencegahan pencemaran lingkungan.<sup>22</sup> Tanggung jawab perusahaan ini tidak ditemui dalam UUKPPLH dan ini tentunya membawa konsekuensi tersendiri dalam upaya penyelamatan lingkungan hidup dari akibat pencemaran industri.

### 3. Pengaturan Lingkungan pada Masa UUP LH

Pada tanggal 19 September 1997, secara resmi kita memiliki undang-undang baru di bidang pengelolaan lingkungan hidup, yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup atau disingkat UUP LH. Undang-undang ini sebelumnya telah disahkan oleh DPR RI dalam Rapat Paripurna Terbuka pada tanggal 22 Agustus 1997. Dengan diundangkan UUP LH ini, UUKPPLH secara resmi telah dicabut, dan mulai saat itu pula berlaku semua ketentuan-ketentuan baru yang terdapat dalam UUP LH.

Seperti dinyatakan oleh wakil Pemerintah, Menteri Negara Lingkungan Hidup, Ir. Sarwono Kusumaatmadja dalam Rapat Paripurna Terbuka DPR RI tertanggal 22 Agustus 1997, RUUP LH yang dihasilkan DPR RI (dibandingkan RUU yang diajukan Pemerintah) telah mengalami perubahan dan penyempurnaan yang cukup substansial. Tidak hanya dari jumlah pasal, yakni dari 45 pasal menjadi 52 pasal, namun juga beberapa hal prinsip mengalami perubahan

21 Din Muhammad, "Beberapa Catatan untuk Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia", dalam Kantor Menteri Negara KLH dan EMDI, Prosiding Lokakarya Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan, 1991, hlm. 8; Lihat juga Niniek Suparni, *Pelestarian, Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 184; Lihat juga Sukanda Husin, *supra*, Lihat Catatan Kaki No. 8, hlm. 507.

22 Mas Achmad Santosa, "Tanggung Jawab Lingkungan Perusahaan", 6 *Hukum dan Pembangunan* (1988), hlm. 550.

seperti perubahan pada pasal kelembagaan, termasuk kewenangan Menteri Negara Lingkungan Hidup, impor limbah B3, hak-hak prosedural seperti hak gugat organisasi lingkungan (LSM), dan pencantuman dasar hukum bagi gugatan perwakilan (*class action*). Dibandingkan dengan UUKPPLH yang digantikannya yang hanya berjumlah 24 pasal, UUP LH memiliki 52 pasal dan 99 ayat. Jumlah pasal yang bertambah banyak dapat mengindikasikan bahwa undang-undang ini lebih rinci dan mengatur hal-hal baru yang sebelumnya tidak diatur.

Dengan pengundangan UUP LH, pertanyaan antisipatif yang kini relevan diajukan adalah seberapa positif implikasi UUP LH terhadap pemberdayaan penegakan hukum lingkungan kita? Pertanyaan ini sangat relevan karena kunci kelemahan kita dalam upaya pengelolaan lingkungan sesungguhnya adalah penegakan hukum.

Semenjak UUKPPLH diundangkan sampai akhirnya dicabut, penegakan hukum merupakan titik kelemahan kita dalam melakukan upaya pengelolaan lingkungan hidup. Salah satu contoh konkret yang menggambarkan kelemahan tersebut adalah kasus kebakaran hutan dan lahan yang pokok persoalannya, yaitu tidak dilaksanakannya berbagai ketentuan atau pedoman pembukaan hutan dan lahan tanpa bakar.

Berdasarkan pengalaman Indonesia selama lima belas tahun dalam melaksanakan UUKPPLH, ketidakberdayaan penegakan hukum lingkungan di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh faktor yang bersifat struktural dibandingkan dengan persoalan yang bersifat teknis (misalnya teknis pembuktian dan kurang terampilnya penegak hukum). Walaupun kendala teknis merupakan masalah penting untuk diatasi, namun kehadiran kendala struktural yang dominan dapat menegasikan (*negate*) pembenahan kendala teknis yang telah dilakukan.

Terdapat dua kendala struktural yang paling utama yang mengakibatkan tidak berfungsinya penegakan hukum lingkungan di Indonesia, yaitu

- masih dominannya pemikiran di kalangan penentu kebijaksanaan yang mempertentangkan antara pembangunan dan lingkungan (*baca: Pembangunan vs Lingkungan*);
- belum sepenuhnya tercipta *good governance* yang memustahilkan penegakan hukum lingkungan yang efektif.

Harmonisasi pembangunan dan lingkungan dalam format paradigma pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang tercermin dalam



dokumen-dokumen internasional, kenegaraan, dan pemerintah kita seperti Deklarasi Rio, GBHN, Agenda 21 Nasional, belum dipahami benar oleh mayoritas pengambil keputusan, baik di tingkat pemerintah pusat maupun di daerah. Pemikiran yang mempertentangkan pembangunan dan lingkungan ini sangat berpengaruh terhadap pola tindak pemerintah yang berfungsi mengatur serta mengawasi seluruh kegiatan pembangunan yang berdampak terhadap lingkungan hidup.

Permasalahan struktural kedua adalah belum terciptanya aparat birokrasi yang bersih dan berwibawa. Banyak contoh yang dapat dikemukakan bahwa tidak terciptanya pengawasan yang baik dan konsisten dikarenakan "kedekatan" antara yang mengawasi (*regulator*) dan yang diawasi (*regulatee*) yang melahirkan sikap membiarkan pelanggaran.

Dalam memecahkan persoalan penegakan hukum lingkungan, sumber daya pemerintah selama ini lebih banyak diarahkan kepada upaya untuk mengatasi kendala teknis. Pemecahan persoalan yang lebih terfokus pada kendala teknis menyebabkan masalah penegakan hukum lingkungan sampai dengan teknis terkesan berjalan di tempat karena masalah pokok yang sesungguhnya adalah pemecahan kendala struktural di atas.

Untuk mengatasi kendala struktural dalam penegakan hukum, masyarakat memiliki peranan yang sangat penting melalui pengaktualisasian peran serta aktif dan kritis sehingga mampu menciptakan pengawasan (*control*) dan tekanan (*pressure*). Berbagai cara pengawasan dan tekanan dapat dilakukan secara sah melalui peran serta aktif dan kritis dalam tahapan-tahapan pembangunan yang berdampak pada lingkungan hidup seperti ikut serta dan menyikapi rencana tata ruang, studi analisis dampak lingkungan, perizinan kegiatan, dan hasil-hasil pemantauan dan pengawasan pemerintah. Dialog kritis dengan pemerintah dan wakil rakyat di DPR RI serta pengajuan aksi hukum (*legal action*) melalui pengadilan juga adalah cara-cara yang sah sekaligus *non-violence* yang dapat terus dilakukan oleh masyarakat dalam mengatasi kendala struktural penegakan hukum lingkungan.

UUPLH berperan sangat strategis dalam memunculkan sikap aktif dan kritis dari masyarakat sebagai upaya mengurangi kendala struktural di atas. Sebagai contoh UUPLH memberikan jaminan hak setiap anggota masyarakat untuk mendapatkan informasi (*access to information*), disertai kewajiban pemerintah dan dunia usaha untuk menyampaikan informasi (Pasal 5, 6, dan

10). Hak atas informasi lingkungan sangatlah strategis karena peran serta aktif dan kritis hanya dapat dilakukan oleh masyarakat apabila tersedia akses informasi.

Hak hukum lainnya yang bersifat strategis adalah hak masyarakat memberikan pendapat, termasuk keberatan terhadap proses penerbitan izin kegiatan pembangunan, dan jaminan bahwa keputusan izin bersifat terbuka dan dapat diketahui oleh masyarakat (Pasal 5, 7, dan 19). Dengan proses perizinan yang terbuka, masyarakat dapat secara kritis memberikan pendapat, usulan, harapan maupun mengingatkan pemerintah sebagai regulator tentang perlunya pengintegrasian antara pembangunan dan lingkungan. Jaminan keterbukaan ini sedikit demi sedikit dapat meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dalam melaksanakan pembangunan.

Di bidang penyelesaian sengketa di pengadilan terdapat tiga hak prosedural yang sangat penting yang dapat didayagunakan masyarakat (Pasal 35, 37, dan 38), yaitu

- a. pemberlakuan prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
- b. hak organisasi lingkungan (LSM lingkungan) untuk menggugat atas nama kepentingan perlindungan lingkungan hidup (*standing right*);
- c. gugatan perwakilan (*representative/class action*) apabila terjadi *mass accident* sebagai suatu cara mengembangkan peradilan cepat, murah, dan praktis.

Ketiga hak prosedural di atas merupakan hak-hak dalam hukum lingkungan modern yang hanya diakui oleh negara-negara Amerika Utara dan Eropa. Di Asia, hanya sedikit negara yang mengakui ketiga hak prosedural ini, antara lain Filipina, India dan kini Indonesia. Ketiga hak prosedural ini pun memberikan kemudahan bagi pencari keadilan dan lembaga swadaya masyarakat untuk memperjuangkan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan melalui jalur pengadilan. Sarana penyelesaian sengketa di luar pengadilan pun diakomodasi dalam UUPLH, terutama bagi masyarakat yang karena alasan efisiensi ataupun alasan lainnya, enggan menempuh upaya pengadilan. Sarana negosiasi, mediasi, dan arbitrase ini menekankan pentingnya prinsip netralitas dan imparialitas dari pihak ketiga yang membantu menyelesaikan sengketa.

UUPLH juga mencoba mengatasi kendala struktural dengan memperjelas serta memperkuat fungsi Kementerian Lingkungan Hidup melalui pemberian mandat yang tidak hanya terbatas pada koordinasi semata, namun juga



kewenangan memberi izin, pemantauan, dan pengawasan penataan (termasuk membentuk inspektur khusus lingkungan), penyidikan dengan mandat membentuk Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS). Dengan penataan kelembagaan semacam ini maka dalam konteks pengawasan, masalah pertentangan kepentingan yang selama ini terjadi (kepentingan pembangunan vs lingkungan) dapat dikurangi. Itu pun harus diiringi dengan suatu catatan bahwa petugas Kementerian Lingkungan Hidup memiliki keberanian moral dan integritas yang tinggi untuk dapat bertindak tanpa kompromi dan tanpa pandang bulu.

#### 4. Keharusan Penyempurnaan UUPH

Walaupun umurnya masih sebelas tahun, UUPH kelihatannya sudah harus diubah atau disempurnakan. Penyempurnaan UUPH merupakan suatu keharusan dengan dilandasi berbagai alasan sebagai berikut: (1) sejak awal diundangkannya UUPH, telah disadari bahwa adanya berbagai kelemahan dalam UUPH, di samping adanya beberapa hal yang bersifat positif seperti aspek pemberdayaan masyarakat yang sangat menonjol dalam undang-undang tersebut; (2) perkembangan pengelolaan urusan-urusan publik yang dilakukan pemerintah, yang dahulu bersifat sentralistik kini berubah ke arah desentralistik, sejalan dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah; dan (3) adanya keinginan komunitas lingkungan hidup di DPR RI, pemerintah (khususnya Menteri Negara Lingkungan Hidup), perguruan tinggi dan LSM untuk mengundangkan Undang-Undang tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam (UUPSDA).

Tidak terlalu mudah saat sekarang menentukan ruang lingkup dari undang-undang tentang penyempurnaan UUPH dikarenakan pemikiran ke arah muatan yang akan dituangkan dalam UUPSDA belum bersifat mantap. Koordinasi yang sangat dekat dengan perumus UUPSDA perlu dilakukan mengingat potensi duplikasi antara keduanya. Namun, demikian arah awal dari UUPSDA yang diajukan oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup untuk mendapatkan izin prakarsa dari Presiden. Berdasarkan hal-hal tersebut, lingkup dan objek yang diatur dalam UUPSDA:

- (a) Prinsip-prinsip pengelolaan Sumber Daya Alam yang didasarkan pada konsep pembangunan yang berkelanjutan yang berwawasan lingkungan serta berbasiskan pada kepentingan rakyat banyak, dan evaluasi dilaksanakan bersama-sama dengan masyarakat.

- (b) Hak dan kewajiban pemerintah, masyarakat dan dunia usaha dalam pengelolaan Sumber Daya Alam.
- (c) Kelembagaan pengelolaan Sumber Daya Alam.
- (d) Mekanisme koordinasi antarsektor/lembaga dan keterpaduan pengelolaan Sumber Daya Alam, yang meliputi koordinasi dan keterpaduan dalam perencanaan, pemanfaatan, pengendalian dan perizinan.
- (e) Penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah (prinsip desentralisasi yang demokratis) dalam pengelolaan Sumber Daya Alam.
- (f) Akses bagi masyarakat untuk menjalankan fungsi kontrol dalam pengelolaan Sumber Daya Alam.
- (g) Mekanisme resolusi konflik dalam pengelolaan Sumber Daya Alam.
- (h) Mekanisme pengawasan dan akuntabilitas publik.
- (i) Mekanisme pengambilan keputusan melalui konsultasi publik dalam pengelolaan Sumber Daya Alam.
- (j) Mekanisme pelaksanaan prinsip *Prior Informed Consent* (PIC) oleh masyarakat adat yang didasarkan atas informasi yang diberikan terlebih dahulu.
- (k) Mekanisme penataan dan penegakan hukum.
- (l) Pengaturan sanksi administrasi dan pidana.
- (m) Pemberian jaminan hak-hak prosedural bagi masyarakat untuk memperjuangkan hak-hak hukumnya di pengadilan.

Apabila melihat ruang lingkup RUU PSDA di atas, tugas penyempurnaan UUPH kelihatannya lebih mudah tanpa harus masuk ke wilayah pengelolaan Sumber Daya Alam. Sebagai sebuah pemikiran awal yang perlu pengkajian secara cermat, undang-undang tentang penyempurnaan UUPH walaupun bersentuhan dengan pengelolaan Sumber Daya Alam hanyalah mengatur dampak yang berbentuk pencemaran (terhadap perairan, udara, maupun tanah) dari pemanfaatan sumber daya alam, misalnya kegiatan pertambangan yang menghasilkan *tailing* atau pembukaan lahan dengan cara bakar yang mengakibatkan pencemaran asap.

#### B. HUKUM LINGKUNGAN DALAM OTONOMI DAERAH

Pembangunan ekonomi, di samping menimbulkan manfaat berupa peningkatan taraf hidup masyarakat, dapat juga menimbulkan kerugian ekonomis melalui kemerosotan mutu lingkungan, melalui pencemaran dan kerusakan lingkungan



bila dilaksanakan tanpa memasukkan pertimbangan lingkungan dalam perencanaan kegiatan. Kerusakan dan pencemaran lingkungan hari ini umumnya terjadi karena tidak dimasukkannya pertimbangan lingkungan (*environmental considerations*) dalam perencanaan kegiatan.

Dalam mengatasi pembangunan ekonomi yang menimbulkan kerusakan pada lingkungan, masyarakat internasional melalui Deklarasi Rio 1992, sepakat melaksanakan pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*). Prinsip ini hanya membolehkan pembangunan bila tidak menimbulkan kerusakan atau pencemaran lingkungan, yang dapat menimbulkan kerugian pada hak generasi yang akan datang.

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 mengesahkan prinsip pembangunan berkelanjutan sebagai norma hukum yang harus dipatuhi oleh setiap orang termasuk pemerintah. Pelaksanaan pembangunan berkelanjutan di Indonesia dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, yaitu melalui Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (sekarang sudah dilikuidasi melalui Keppres No. 2 Tahun 2002).

Dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagian besar kewenangan pengelolaan lingkungan dan pelaksanaan pembangunan berkelanjutan menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa pengelolaan lingkungan di Indonesia bersifat sentralistik. Namun, dengan berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, terjadi pergeseran kewenangan pengelolaan lingkungan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, sebagaimana yang termuat dalam Pasal 7 ayat (1). Menurut pasal ini, semua kewenangan dalam bidang pemerintahan adalah kewenangan daerah kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan di bidang lain.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) ini, kewenangan pengelolaan lingkungan hidup menjadi kewenangan daerah. Adapun yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan lingkungan hidup hanya berupa kewenangan yang bersifat universal. Kewenangan tersebut adalah:<sup>23</sup>

23 Peraturan Pemerintah RI No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, Lembaran Negara R.I. Tahun 2000 Nomor 54, Pasal 2 ayat (3) Butir 18.

- 1) penetapan pedoman pengendalian sumber daya alam dan pelestarian lingkungan;
- 2) pengaturan pengelolaan lingkungan dalam pemanfaatan sumber daya laut di luar 12 mil laut;
- 3) penilaian Andal bagi kegiatan yang potensial berdampak negatif pada masyarakat luas dan/atau menyangkut pertahanan dan keamanan yang bersifat lintas batas provinsi dan negara;
- 4) penetapan baku mutu lingkungan hidup dan pedoman tentang pencemaran lingkungan;
- 5) penetapan pedoman tentang konservasi sumber daya alam.

Dari uraian di atas, jelas terlihat adanya hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan lingkungan. Misalnya dalam pengelolaan kualitas air dan pengendalian pencemaran air, yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah menetapkan kualitas air lintas provinsi dan negara<sup>24</sup> serta klarifikasi dan mutu air secara nasional.<sup>25</sup> Kewenangan Pemerintah Provinsi adalah mengkoordinasikan pengelolaan kualitas air lintas kabupaten/kota.<sup>26</sup> Adapun yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah adalah melakukan pengelolaan kualitas air di kabupaten/kota.<sup>27</sup>

Dengan berpindahnya kewenangan pengelolaan lingkungan hidup dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, ada semacam kecemasan bahwa kemerosotan mutu lingkungan akan terjadi. Ini disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, karena adanya kecenderungan bahwa Pemerintah Daerah berusaha mengejar Pendapatan Asli Daerah (PAD). Untuk itu, upaya penyelamatan lingkungan menjadi terabaikan. *Kedua*, Pemerintah Daerah tidak siap dengan SDM untuk melakukan pengelolaan lingkungan guna menciptakan pembangunan berkelanjutan.

Kecemasan di atas dapat ditangkal bila Pemerintah Daerah melakukan upaya peningkatan kapasitas SDM dalam melakukan pengelolaan lingkungan hidup yang proaktif, efektif dan efisien, dan menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*), yaitu pelaksanaan kewenangan, politik, ekonomi, dan

24 Peraturan Pemerintah RI No. 82 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, Pasal 5 ayat (1).

25 *Ibid.*, Pasal 8.

26 *Ibid.*, Pasal 5 ayat (2).

27 *Ibid.*, Pasal 5 ayat (3).



administrasi dalam mengelola masalah bangsa secara efektif dan efisien serta responsif terhadap kebutuhan masyarakat.<sup>28</sup>

*Good governance* hanya bisa dicapai apabila Pemerintah dalam melaksanakan tugasnya berpedoman kepada konsep *rule of law*, yang mempunyai lima karakteristik sebagai berikut.

- 1) Pemerintah melaksanakan kewenangannya berdasarkan supremasi hukum.
- 2) Pemerintah menjamin kepastian hukum.
- 3) Pemerintah harus menciptakan hukum yang responsif yang mampu menyerap aspirasi masyarakat.
- 4) Pemerintah harus melaksanakan hukum secara konsisten dan non-diskriminatif melalui penciptaan mekanisme menjalankan sanksi.
- 5) Pemerintah harus menciptakan dan menjamin terlaksananya independensi peradilan.<sup>29</sup>

Untuk menjamin terlaksananya pembangunan berkelanjutan, Pemerintah Daerah harus memfasilitasi terciptanya *good environmental governance*, yang bercirikan 7 *golden rules* sebagai berikut.

- 1) Pemerintah Daerah harus secara proaktif menerjemahkan dan melaksanakan peraturan perundang-undangan lingkungan, baik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat maupun oleh Pemerintah Provinsi melalui pembuatan dan pelaksanaan peraturan daerah.
- 2) Dalam melaksanakan pembangunan demi mencapai target PAD, Pemerintah Daerah harus menyadari tentang keterbatasan daya dukung ekosistem dan keberlanjutan.
- 3) Pemerintah harus menjamin pemberdayaan masyarakat, baik dalam peraturan daerah maupun dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan dan sumber daya alam dalam rangka menjamin terlaksananya pembangunan berkelanjutan. Untuk keperluan ini, Pemerintah harus menjamin partisipasi masyarakat dan akses terhadap informasi.
- 4) Pemberdayaan masyarakat dapat dilaksanakan melalui transparansi dalam pembuatan keputusan tentang pengelolaan lingkungan hidup.

28 Lihat Mas Achmad Santosa, *Supra*, Lihat catatan kaki No. 9, hlm. 86.

29 *Ibid.*, hlm. 87.

- 5) Pemerintah Daerah harus menjamin hak masyarakat adat dan setempat dalam tindakannya untuk melakukan pengelolaan sumber daya alam.
- 6) Pemerintah Daerah harus menjamin dan mengkoordinasikan harmonisasi kepentingan antara satu sektor dengan sektor yang lainnya.
- 7) Pemerintah Daerah harus secara proaktif menegakkan hukum dan peraturan daerah yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan.<sup>30</sup>

30 Pemikiran tentang *Golden Rules* ini didasarkan pada pemikiran Mas Achmad Santosa tentang *good environmental governance* yang harus diciptakan oleh Pemerintah Pusat dalam rangka menjamin terlaksananya pemanfaatan sumber daya alam berdasarkan daya dukung lingkungan. *Ibid.*, hlm. 99-101.



# BAB 2

## PENGARUH HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL TERHADAP HUKUM LINGKUNGAN NASIONAL

### A. PENDAHULUAN

Deklarasi Stockholm 1972 merupakan pilar perkembangan Hukum Lingkungan Internasional Modern, artinya semenjak saat itu hukum lingkungan berubah sifatnya dari *use-oriented* menjadi *environment-oriented*.<sup>31</sup> Hukum Lingkungan yang bersifat *use-oriented* maksudnya produk hukum yang melulu memberikan hak kepada masyarakat internasional untuk mengeksploitasi lingkungan dan sumber daya alam tanpa membebani kewajiban untuk menjaga, melindungi, dan melestarikannya. Dengan kata lain, produk hukum yang ada sebelum lahirnya Deklarasi Stockholm hanya menjustifikasi hak manusia untuk memakai lingkungan seperti mengeksploitasi sumber daya alam, misalnya Konvensi Hukum Laut 1958 secara umum hanya memberikan hak kepada negara untuk mengambil sumber daya kelautan, tetapi Konvensi ini tidak mewajibkan negara untuk menjaga laut dari tindakan pencemaran dan perusakan.

Adapun produk hukum yang bersifat *environment-oriented* adalah produk hukum yang tidak saja memberi hak kepada manusia untuk memakai lingkungan, tetapi juga membebani manusia dengan suatu kewajiban untuk menjaga, melindungi, dan melestarikannya, misalnya Konvensi Hukum Laut 1982. Konvensi ini tidak saja memberikan hak untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya kelautan, tetapi juga memberikan kewajiban kepada negara-negara agar menjaga lingkungan laut dari kerusakan dan pencemaran dalam

melakukan hal tersebut. Kewajiban menjaga lingkungan ini diatur secara khusus pada Part XII Konvensi Hukum Laut 1982.

Deklarasi Stockholm 1972 yang ditandatangani oleh 113 kepala negara berisikan 26 prinsip pembangunan. Deklarasi ini meminta negara-negara di dunia untuk melaksanakan pembangunan demi memperbaiki dan meningkatkan taraf hidup generasi hari ini dengan tidak mengurangi hak generasi mendatang untuk menikmati lingkungan hidup yang baik dan sehat. Konsep ini disebut *Sustainable Development* atau Pembangunan Berkelanjutan yang kemudian dijadikan prinsip hukum dalam Deklarasi Rio 1992.

Deklarasi Stockholm memicu lahirnya beberapa konvensi internasional yang melindungi lingkungan hidup. Di antara konvensi itu adalah Konvensi Paris 1974, Konvensi London 1976, Konvensi Hukum Laut 1982, Konvensi Wina 1985, Konvensi Perubahan Iklim 1992, Konvensi Keanekaragaman Hayati 1992, dan lain-lainnya.

Bab ini membeberkan hukum lingkungan internasional, baik yang berupa hukum lunak (*soft law*) maupun yang bersifat hukum keras (*hard law*). Di samping itu, makalah ini juga mengungkapkan tentang kepatuhan (*compliance*) serta konsekuensinya dan tanggung jawab negara (*state responsibility*). Terakhir, bab ini menyajikan implikasi hukum lingkungan internasional yang ada bagi perkembangan hukum lingkungan nasional Indonesia.

### B. HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL

Berdasarkan pembentukannya, Hukum Internasional terbagi dua, yaitu Hukum Kebiasaan Internasional (*International Customary Law*) dan Hukum Konvensi Internasional (*Conventional International Law*). Karena adanya pembagian Hukum Internasional yang demikian, pembahasan Hukum Lingkungan Internasional ini juga dibagi dua, sesuai dengan pembagian di atas.

#### 1. Hukum Kebiasaan Internasional

Sebenarnya jauh sebelum dikeluarkannya Deklarasi Stockholm 1972, Hukum Kebiasaan Internasional juga telah mengatur pencegahan pencemaran lingkungan. Misalnya, prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedas* atau dikenal juga dengan prinsip *good neighborliness* melarang penggunaan teritorial suatu

31 Baca lebih lanjut, Koesnadi Hardjosoemantri, *Hukum Tata Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1991, hlm. 14.



negara bila menimbulkan gangguan atau kerugian pada teritorial negara lain.<sup>32</sup> Prinsip ini pernah diterapkan pada beberapa *leading cases* dalam Hukum Internasional.

Kasus *Trail Smelter* merupakan suatu contoh dari penerapan dari prinsip Hukum Romawi Kuno. Dalam kasus ini, Kanada digugat oleh Amerika Serikat di Badan Arbitrase Internasional untuk membayar ganti rugi atas pengoperasian sebuah pabrik smelter di provinsi British Columbia di mana asap beracun dari pabrik ini menimbulkan kerusakan dan kerugian materiil bagi petani-petani di negara bagian Washington, Amerika Serikat. Gugatan ganti rugi Amerika Serikat ini akhirnya dimenangkan oleh Arbitrase dengan mempedomani prinsip *good neighborliness*. Arbitrase berpendapat bahwa negara setiap saat memikul suatu kewajiban untuk melindungi negara-negara lain dari perbuatan-perbuatan yang merusak dari orang-orang yang berada dalam teritorialnya.<sup>33</sup>

Kemudian Arbitrase juga mendalilkan bahwa dalam prinsip Hukum Internasional dan hukum Amerika Serikat, negara tidak boleh mengizinkan pemakaian teritorialnya yang menjurus pada timbulnya kerusakan pada negara lain dan penduduk yang ada di dalamnya.

Kasus *Nuclear Test*<sup>34</sup> adalah contoh lain dari penerapan prinsip *good neighborliness*. Ini merupakan kasus pertama tentang perbuatan melawan hukum dalam kebiasaan internasional yang pernah diadili oleh Mahkamah Internasional. Dalam kasus ini, Australia dan Selandia Baru meminta agar Mahkamah Internasional dapat memberikan *injunctive release* atas percobaan nuklir Prancis di Pulau Maurora Atoll di Lautan Pasifik. Mahkamah Internasional mengabulkan permintaan penggugat dengan mendalilkan keputusannya pada prinsip *good neighborliness*.

Sekalipun sudah ada beberapa yurisprudensi dalam Hukum Internasional, masyarakat internasional masih belum merasa puas atas kemampuan Hukum Kebiasaan Internasional dalam menyelesaikan masalah lingkungan. Hal ini disebabkan oleh sifat mengikatnya hukum internasional itu sendiri yang hanya

didasarkan pada moral masing-masing negara. Seandainya suatu negara memilih untuk tidak mematuhi hukum internasional dan putusan Mahkamah Internasional, tak satu badan pun yang dapat memaksa negara itu untuk tunduk pada hukum internasional dan putusan Mahkamah Internasional.<sup>35</sup>

Oleh karena itu, masyarakat internasional dalam perkembangannya lebih cenderung untuk membentuk suatu perjanjian internasional, karena dengan adanya kesepakatan bersama, diharapkan masing-masing negara peserta lebih memiliki rasa tanggung jawab moral yang lebih tinggi untuk mematuhi isi perjanjian yang telah disepakati sendiri. Dengan demikian, akan ada suatu pengharapan bahwa hukum internasional akan lebih punya makna bila dibentuk berdasarkan perjanjian yang dikenal dengan Hukum Konvensi Internasional.

## 2. Hukum Konvensi Internasional

Perkembangan hukum konvensi di bidang pengelolaan dan perlindungan lingkungan internasional cenderung dimulai dengan membuat perangkat hukum lunak (*soft law*), seperti deklarasi dan resolusi dan kemudian baru diikuti dengan pembuatan hukum keras (*hard law*) seperti konvensi dan protokol.

Masyarakat internasional telah berhasil membentuk beberapa deklarasi dan konvensi internasional untuk mengatur pengelolaan lingkungan hidup, baik yang mengatur tentang pencemaran laut maupun pencemaran udara dan atmosfer. Berikut ini akan diuraikan beberapa contoh deklarasi dan konvensi internasional tentang pengelolaan lingkungan hidup.

### a. Hukum Lunak (*Soft Law*)

Hukum lunak (*soft law*) merupakan satu bentuk hukum internasional yang tidak secara langsung mengikat negara, tetapi ia harus dipedomani untuk membentuk hukum masa datang (*the future law*). Menurut David Hunter, *et al.*, hukum lunak diartikan sebagai:<sup>36</sup>

*Soft law is either not yet law or not only law. Soft law is an important innovation in international law-making that describes a flexible process for states to develop and test new legal norms before they become binding upon the international community.*

32 L. Oppenheim, *International Law*, (Ed. By H. Lauterpacht) Vol. 1, Edisi VIII, Longmans, London, 1955, hlm. 346; Baca juga David Hunter, James Salzman dan Durwood Zaelke, *International Environmental Law and Policy*, Foundation Press, New York, 1998, hlm. 374-377.

33 3.R.Int'l Arb. Awards 1905 (1941).

34 I.C.J. Rep. 1973, hlm. 106-142.

35 Sukanda Husin, *Penipisan Lapisan Ozon dan Hukum Lingkungan Internasional*, Hukum dan Pembangunan, No. 4, Tahun XXI, Agustus 1991, hlm. 376.

36 David Hunter, James Salzman dan Durwood Zaelke, *op. cit.*, hlm. 250.



Contoh *soft law* ini adalah deklarasi. Sampai saat ini ada empat deklarasi utama yang merupakan *soft law* bagi hukum lingkungan internasional, yaitu Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Nairobi 1982, Deklarasi Rio 1992, dan *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) 2002.

Pada tahun 1972, Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) telah berhasil menemukan negara-negara di dunia di suatu Konferensi tentang Lingkungan Hidup Manusia di Stockholm. Konferensi ini berhasil mengeluarkan *output* berupa Deklarasi Stockholm 1972. Deklarasi ini berisikan 26 prinsip internasional untuk mengelola lingkungan hidup. Sekalipun Deklarasi ini tidak sebagai sumber langsung hukum internasional, tetapi merupakan *soft law* yang harus dipatuhi oleh masyarakat internasional untuk membentuk hukum di masa datang (*the future law*). Misalnya Prinsip 22 meminta negara-negara untuk mengembangkan hukum lingkungan internasional terutama yang berkaitan dengan tanggung jawab (*liability*) dan ganti rugi (*compensation*) sebagaimana yang dikutip di bawah ini:

#### *Principle 22*

*States shall cooperate to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such states to areas beyond their jurisdiction.*

Deklarasi Stockholm 1972 juga sebagai suatu kodifikasi dari prinsip atau adegium hukum kebiasaan internasional sebagaimana yang termuat dalam Prinsip 21. Ada paling tidak tiga prinsip hukum yang dikodifikasi oleh Deklarasi Stockholm, yakni prinsip *territorial* atau *state sovereignty*, *prinsip sic utere tuo ut alienum non laedas* atau *good neighborliness and duties to cooperate* dan *prinsip state responsibility*.

Setelah berumur sepuluh tahun, ternyata banyak negara tidak melaksanakan Deklarasi Stockholm dan 109 Rekomendasinya. Deklarasi Nairobi 1982 dibuat sebagai imbauan kepada masyarakat internasional untuk secara konsekuen dan serius menerapkan prinsip-prinsip dalam Deklarasi Stockholm. Hal ini dilakukan mengingat selama masa sepuluh tahun sebelumnya, hanya sebagian kecil negara yang mengimplementasikan prinsip-prinsip itu ke dalam hukum nasional mereka.

Deklarasi Nairobi ternyata juga tidak berhasil meningkatkan kepatuhan masyarakat internasional. Salah satu faktor penyebab adalah sengketa antara Utara dan Selatan tentang tugas dan tanggung jawab mereka dalam pengelolaan

lingkungan. Deklarasi Rio lahir sebagai pengendali pertikaian antara negara maju dan negara berkembang terutama dalam melihat siapa harus berbuat apa. Di samping itu, Deklarasi Rio dibuat untuk menghadapi persoalan lingkungan global yang marak menjadi pembicaraan dunia, yaitu *global warming* dan *global climate change*. Deklarasi ini sangat penting bagi pengelolaan lingkungan karena secara tegas menerima Prinsip *Sustainable Development*. Di samping itu, Deklarasi ini juga mengukuhkan beberapa prinsip hukum lingkungan baru seperti *precautionary principle*, *inter and intra generational equity principle*, dan *common but differentiated responsibilities principle*. Prinsip yang terakhir ini merupakan prinsip untuk mendamaikan sengketa Utara dan Selatan.

Dalam perkembangannya, Prinsip *Sustainable Development* ternyata juga tidak diinterpretasikan dan diterapkan secara baik oleh negara-negara di dunia. Setelah dievaluasi, ternyata penyebab utamanya adalah pemerintahan yang tidak bersih dan tidak peduli dengan lingkungan dan ekosistem. *World Summit on Sustainable Development* (WSSD) mengeluarkan lagi suatu prinsip hukum internasional, yaitu *Good Sustainable Development Governance* (GSDG). WSSD percaya bahwa prinsip *sustainable development* hanya bisa terlaksana apabila ada pemerintahan yang baik dan mempunyai komitmen terhadap lingkungan hidup.

#### **b. Hukum Keras (Hard Law)**

*Hard law* adalah satu bentuk hukum internasional yang mempunyai kekuatan mengikat (*binding power*) terhadap negara peserta (*contracting parties*) secara langsung sesuai dengan asas *pacta sunt servanda*. *Hard law* ini dapat berupa *treaty*, *convention*, *agreement*, *protocol*, dan lain-lain.

Uraian pada bagian ini dibatasi pada konvensi dan protokol saja dan dibagi dalam empat bagian, yaitu perlindungan lingkungan laut, perlindungan atmosfer, konservasi alam, dan bahan beracun berbahaya (B3).

##### **1) Perlindungan Lingkungan Laut**

*Regime* perlindungan lingkungan laut terpisah-pisah dalam beberapa konvensi berdasarkan sumber pencemarannya. Oleh sebab itu, uraian pada bagian ini dibagi kepada beberapa subbagian, yaitu perlindungan laut dari kegiatan penambangan minyak, *dumping*, dan sumber dari darat.



a) *Konvensi Paris 1974*

Konvensi ini aslinya bernama *the 1974 Paris Convention for Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources*.

Konvensi ini terdiri atas 29 pasal dan 2 *Annex* yang mewajibkan negara-negara peserta untuk secara individu atau bersama-sama mencegah terjadinya pencemaran laut dari bahan-bahan pencemar yang bersumber dari darat.

Konvensi Paris secara jelas mengatur jenis-jenis bahan pencemar yang dilarang serta batasan yang boleh dimasukkan ke laut. Untuk itu dalam *Annex*-nya disebutkan 4 klasifikasi jenis kimia yang dilarang, dibatasi dan yang diperbolehkan hanya dalam jumlah tertentu.

b) *Konvensi London 1976*

Nama asli dari Konvensi ini adalah *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration and Exploitation of Seabed Mineral Resources* yang ditetapkan di London pada tahun 1976.

Konvensi ini merupakan Konvensi internasional pertama yang menganggap bahwa perbuatan mencemarkan lingkungan laut merupakan suatu perbuatan yang melawan hukum. Oleh karena itu, Konvensi ini mewajibkan setiap perusahaan yang melakukan pencemaran di lepas pantai baik yang bersumber dari instalasi maupun dari kapal memikul tanggung jawab finansial atas kerugian yang diderita oleh korban atau negara korban.

c) *Konvensi Hukum Laut 1982*

Konvensi Hukum Laut 1982 memang tidak secara khusus mengatur tentang pencemaran lingkungan. Akan tetapi, Konvensi ini pada Bab XII-nya, mengatur secara umum tentang pencegahan pencemaran laut (*marine pollution*).

Menurut Konvensi ini, setiap negara mempunyai hak kedaulatan (*sovereign right*) untuk mengambil sumber daya alam di dalam laut ataupun di dasar laut. Di samping itu, Konvensi ini juga mewajibkan negara-negara peserta untuk menggunakan teknologi sadar lingkungan agar di dalam melakukan penggalian sumber daya alam tersebut tidak terjadi kerusakan dan pencemaran lingkungan. Untuk itu negara-negara

di dunia ini diwajibkan untuk bekerja sama dalam membuat teknologi dan peraturan perlindungan lingkungan laut.

2) *Perlindungan Atmosfer*

a) *Konvensi Wina 1985*

Konvensi ini dikenal nama *the Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer* yang dibuat pada tahun 1985. Preambul dari Konvensi ini menunjukkan kesadaran masyarakat internasional atas ancaman yang sedang timbul terhadap atmosfer dunia. Konvensi ini merupakan *hard law*, tetapi memuat *soft regulation*, artinya Konvensi ini tidak memuat tentang standar yang harus dipenuhi dalam rangka membatasi zat perusak ozon (*ozone depleting substances*). Sekalipun demikian, ia dapat dijadikan fondasi untuk melakukan kerja sama dalam melindungi lapisan ozon yang terbukti telah mulai menipis.

Protokol Montreal 1987, Amendemen London 1990, Amendemen Copenhagen 1992, Amendemen Montreal 1997, dan Amendemen Beijing 1999 merupakan tindak lanjut dari Konvensi Wina 1985. Di dalam ketiga Protokol ini disebutkan angka-angka dan standar serta jadwal (*hard rules*) yang harus dicapai oleh negara-negara anggota untuk mencegah kerusakan lebih lanjut terhadap lapisan ozon.

b) *Konvensi tentang Perubahan Iklim 1992*

Konvensi ini dirancang untuk mengatur tentang pemakaian gas rumah kaca (*greenhouse gases*) seperti CO<sup>2</sup>, CH<sup>4</sup>, N<sup>2</sup>O, HFCs, PFCs, dan SF<sup>6</sup> yang merupakan penyebab terjadinya *global warming* dan *global climate change*. Tujuan akhir dari Konvensi ini adalah untuk menstabilkan konsentrasi gas rumah kaca pada suatu level, yang mencegah akibat merusak dari gas rumah kaca pada sistem iklim.

Konvensi ini memakai *approach* yang sama dengan Konvensi Wina 1985 tentang Perlindungan Lapisan Ozon di mana Konvensi tentang Perubahan Iklim ini hanya memuat *soft obligations* (aturan lunak), yaitu aturan yang tidak langsung menimbulkan dampak terhadap pengurangan zat yang dikontrol (*controlled substances*).

*Hard obligations* untuk mengurangi gas rumah kaca baru ditemukan dalam *Kyoto Protocol* tahun 1997. Karena *Protokol Kyoto* menganut



prinsip *Common but Differentiated Responsibilities*, maka QELROs-nya (*Quantified Emissions Limitation and Reduction Objectives*) ditetapkan secara berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Misalnya, hampir semua negara Eropa diminta untuk mengurangi emisi mereka 8% di bawah level 1990, sedangkan Islandia dibolehkan mengeluarkan 10% lebih besar dari level 1990 (lihat *Annex B*).

### 3) *Konservasi Alam*

Hukum Internasional untuk perlindungan keanekaragaman hayati terdapat di dalam dua konvensi internasional, yaitu *CITES* 1973 dan Konvensi Keanekaragaman Hayati. Kedua konvensi ini merupakan produk hukum internasional yang memberikan perlindungan terhadap semua spesies di semua habitat di dunia ini.

#### a) *CITES* 1973

Konvensi ini dibuat pada tahun 1973 dan ditandatangani oleh 21 negara dengan nama aslinya *the Convention on International Trade in Endangered Species*. Konvensi ini bertujuan untuk melindungi keanekaragaman hayati melalui pelarangan perdagangan spesies tertentu secara internasional.<sup>37</sup>

Perlindungan terhadap spesies dalam *CITES* 1973 dibagi ke dalam 3 kategori yang termuat dalam 3 *Appendix*-nya. *Appendix* I memasukkan semua spesies yang terancam punah karena dampak perdagangan internasional. Kecuali dalam keadaan terbatas tertentu, *CITES* melarang perdagangan semua spesies yang tertera dalam *Appendix* I ini. Atas dasar itu, perdagangan spesies dianggap melawan hukum apabila negara pengekspor dan negara pengimpor tidak mengeluarkan izin ekspor dan impor terhadap spesies yang diperdagangkan.<sup>38</sup>

*Appendix* II memasukkan spesies yang walaupun tidak terancam punah, tetapi mungkin akan terancam punah bila tidak diatur secara

37 Baca lebih lanjut, Koesnadi Hardja Soemantri, *Hukum Perlindungan Lingkungan: Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 268-276.

38 Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law*, Vol. I, Frameworks, Standards and Implementation, Manchester University Press, Manchester, 199, hlm. 375.

tegas. Perdagangan spesies ini diperbolehkan selama tidak berakibat merusak pada keberlanjutan hidup (*survival*) dari spesies tersebut. Perdagangan spesies pada *Appendix* II ini juga dianggap ilegal bila tidak ada izin ekspor dan izin impor.<sup>39</sup>

*Appendix* III memasukkan semua spesies yang diidentifikasi para pihak sebagai spesies yang tunduk pada pengaturan untuk mencegah atau membatasi eksploitasi spesies tersebut melalui suatu kerja sama internasional antara negara anggota.<sup>40</sup>

#### b) *Konvensi Keanekaragaman Hayati*

Konvensi ini mengatur perlindungan keanekaragaman hayati, baik secara *ex situ* maupun *in situ* serta *equal sharing* antara sesama negara anggota. Menurut Konvensi ini, negara mempunyai *sovereign right* atas sumber daya biologisnya, tetapi negara juga mempunyai kewajiban untuk melindungi dan melestarikan sumber daya biologis yang terdapat di teritorialnya.

Konvensi ini memuat beberapa kewajiban yang bersifat umum. *Article* 5 mewajibkan negara anggota untuk bekerja sama dalam melakukan konservasi dan pemakaian yang berkelanjutan dari fauna dan flora, sehubungan dengan kawasan yang berada di luar yurisdiksi nasional dan masalah lain yang merupakan kepentingan bersama. Untuk itu, negara-negara anggota harus mengembangkan strategi, rencana dan program nasional untuk melaksanakan konservasi dan pemakaian yang berkelanjutan dari keanekaragaman hayati.

#### 4) *Bahan Beracun Berbahaya*

Konvensi ini dibuat untuk mengatur pelarangan perdagangan dan perpindahan limbah B3 dari suatu negara anggota ke negara anggota lainnya. Konvensi ini hanya membolehkan perdagangan dan perpindahan limbah B3 hanya untuk keperluan daur ulang atau untuk keperluan bahan baku industri tertentu dengan suatu syarat bahwa negara asal bersedia menerima kembali sisa limbah B3 tersebut kalau dari pemakaiannya masih meninggalkan limbah B3.

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*



### C. PENERAPAN HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL OLEH PENGADILAN DOMESTIK

Norma-norma hukum lingkungan internasional telah beberapa kali diuji dan diterapkan oleh beberapa pengadilan nasional dari beberapa negara seperti Filipina dan India.

Di Filipina, prinsip *balanced and healthiful ecology* yang tercantum dalam Konstitusi Filipina dan merupakan padanan dari prinsip *sustainable development* telah diuji di Mahkamah Agung Filipina. Dalam kasus ini, Antonio Opposa, dengan mengatasnamakan generasi sekarang dan generasi yang belum lahir (generasi yang akan datang) menggugat kebijakan Departemen Kehutanan yang memberikan izin pemanfaatan hutan lebih besar dari jumlah hutan yang ada. Pelaksanaan kewenangan Departemen Kehutanan ini dianggap telah melanggar hak warga negara atas *balanced and healthiful ecology* yang dijamin oleh Konstitusi. Kebijakan ini dituduh akan menghilangkan hak generasi yang akan datang atas kawasan hutan. Mahkamah Agung mengabulkan gugatan Opposa dan memerintahkan Departemen Kehutanan untuk meninjau ulang izin pemanfaatan hutan yang telah dikeluarkannya atas dasar hak warga negara *balanced and healthiful ecology* dan *inter and intra generational equity responsibility*.

Di India, prinsip *inter and intra generational equity responsibility* dari hukum internasional juga telah pernah diuji di Mahkamah Agung India pada kasus Taj Mahal. Dalam kasus ini, seorang pengacara senior India Mr. Mehta memohon kepada Mahkamah Agung untuk memerintahkan semua pabrik yang ada di kawasan Taj Mahal direlokasikan ke tempat lain atas beban Pemerintah karena pabrik-pabrik itu telah mencemari bangunan suci Taj Mahal. Akibat pencemaran itu, dinding Taj Mahal yang terbuat dari marmer telah menjadi pudar dan kotor. Gugatan Mehta didasarkan kepada prinsip *inter and intra generational equity responsibility* dan *sustainable development*. Mahkamah Agung India menerima gugatan Mehta dan memerintahkan semua pabrik untuk direlokasi.

### D. HUKUM LINGKUNGAN ASEAN

Kerja sama ASEAN di bidang hukum lingkungan pertama kali dibicarakan pada ASEAN Ministerial Meeting, yang diselenggarakan pada April 1981. Pertemuan Tingkat Menteri ASEAN ini menghasilkan Deklarasi Manila tentang Lingkungan

(the Manila Declaration on the Environment), yang dirancang menjamin perlindungan lingkungan dan keberlanjutan sumber daya alam ASEAN agar dapat mengurangi kemiskinan dan mencapai kualitas hidup yang tinggi bagi bangsa ASEAN.

Deklarasi Manila 1981 merupakan suatu deklarasi yang mempunyai peran yang sama di tingkat regional seperti Deklarasi Stockholm 1971 di tingkat internasional.<sup>41</sup> Sebagai hukum lunak regional, Deklarasi Manila telah berhasil merangsang tumbuhnya hukum lingkungan, baik di tingkat regional ASEAN sendiri maupun di masing-masing negara anggota. Di tingkat regional telah lahir beberapa perjanjian regional yang mengelola lingkungan hidup. Adapun di tingkat nasional, Deklarasi Manila telah merangsang lahirnya Undang-Undang Lingkungan Hidup di Indonesia dan Thailand.

ASEAN, melalui Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Kepala Negara dan Pertemuan Tingkat Menteri (*Ministerial Meetings*), telah sangat aktif mengadakan pertemuan untuk menegosiasikan tanggapan-tanggapan terhadap masalah lingkungan di kawasannya. Sayangnya, *outputs* dari pertemuan itu pada umumnya berbentuk *soft law*<sup>42</sup> seperti deklarasi, resolusi, *joint communiqués*, *Joint Press Releases*, program dan rencana aksi.<sup>43</sup> Misalnya, sehubungan dengan masalah *global warming* dan *climate change*, respons ASEAN telah tidak memadai seperti *the ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* (1995), yang merupakan instrumen hukum yang sangat lemah karena hanya mengajak negara anggota untuk secara konsisten membuat dan menerapkan hukum di tingkat nasional.<sup>44</sup> Jadi, *the ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* (1995) tidak mengatur tentang standar yang harus dipenuhi oleh masing-masing Negara ASEAN untuk mengatasi permasalahan *global warming* dan *climate change*.

Salah satu masalah lingkungan yang menonjol selama tiga dasawarsa belakangan ini di ASEAN adalah masalah pencemaran asap lintas batas negara.

41 Philip McNamara, *The Availability of Civil Remedies to Protect Persons and Property from Transfrontier Pollution Injury*, Alfred Metzner Verlag, Hamburg: hlm. 33; Sukanda Husin, "Penipisan... loc.cit.

42 David Hunter, James Salzman dan Durwood Zaelke, *op.cit.* hlm. 250.

43 Mas Ahmad Santosa, Sukanda Husin, Sukma Violeta Sani and Andri Akbar, *Possible Legal Instruments Dealing with Transboundary Haze Pollution (Background Paper)*, Indonesian Centre for Environmental Law, Jakarta: 1999, hlm. 11.

44 Nicholas A. Robinson, *Forest Fires as a Common International Concern: Precedents for the Progressive Development of International Environmental Law*, (2001) 18 Pace Environmental Law Review 459, hlm. 481.



- pengukuran dan pengkajian manajemen perusahaan. Dengan menerapkan ISO 14001 perusahaan menjadi sadar dan peduli atas aspek lingkungannya.
2. Setiap perusahaan yang menerapkan ISO 14001 akan memiliki daya saing yang sama di pasar internasional. Setiap perusahaan kini tidak dapat lagi bersikap acuh tak acuh terhadap ISO 14001. Perusahaan yang selama ini bersikap acuh tak acuh adalah perusahaan yang tidak mengetahui apa keuntungan yang didapat jika dia menerapkan ISO 14001. Perusahaan yang telah menerapkan ISO 14001 tidak perlu merasa takut akan kehilangan pangsa pasar, peluang usaha, dan bersaing dalam pasar bebas di era globalisasi.
  3. Setiap perusahaan yang menerapkan ISO 14001 pasti akan memenuhi ketentuan-ketentuan dan standar lingkungan yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan di negara di mana perusahaan itu berdomisili.
  4. Setiap perusahaan yang menerapkan ISO 14001 akan memiliki mutu manajemen lingkungan yang efektif. Ini merupakan pemersatu filosofis dan prosedural antara semua unsur perusahaan.
  5. Setiap perusahaan yang menerapkan ISO 14001 akan mampu mengurangi biaya produksi dan operasi sebab dengan menjalankan SML, perusahaan dapat mengurangi bahan kimia atau limbah atau bahan-bahan berbahaya yang harus didaur ulang.
  6. Setiap perusahaan yang menerapkan ISO 14001 akan memiliki hubungan yang baik dengan masyarakat dan menciptakan kepercayaan dan kepuasan bagi pelanggan. Hal ini bisa terjadi karena perusahaan tidak lagi membuang limbah secara sembarangan yang dapat menimbulkan gangguan bagi masyarakat sekitarnya.

Untuk dapat memperoleh Sertifikat ISO 14001, perusahaan yang bersangkutan harus melamar ke suatu *Certification Company*, badan independen yang diakreditasi oleh Pemerintah. *Certification Company* ini kemudian menilai sistem manajemen lingkungan dari perusahaan yang bersangkutan untuk diteruskan kepada *International Standard Organization*.<sup>313</sup>

Dalam praktiknya, ISO 14001 masih belum menjamin penataan persyaratan lingkungan. Kendala terletak kepada pengawasan penataan yang tidak reguler. Artinya, DSN dan ISO tidak mengawasi secara reguler pelaksanaan SML oleh

pemegang sertifikat ISO 14001 setelah sertifikat dikeluarkan. Di samping itu, tidak adanya kerja sama antara DSN dan ISO dengan pemerintah daerah di mana perusahaan pemegang sertifikat ISO 14001.

### 3. Pendekatan Ekonomi (*Economic Approach*)

Pendekatan ekonomi adalah suatu pendekatan yang menekankan kepada keuntungan ekonomis yang diperoleh oleh pemilik kegiatan bila dia mematuhi persyaratan lingkungan sebagaimana diatur oleh undang-undang dan peraturan lingkungan. Pendekatan ekonomi sangat perlu karena dia merupakan faktor yang merangsang penataan sebab setiap pemilik kegiatan akan:

- a. terhindar dari membayar penalti;
- b. terhindar dari membayar ganti rugi yang mungkin harus ditanggungnya di masa yang akan datang; dan
- c. menghemat pengeluaran karena menggunakan praktik efisiensi biaya dan praktik yang bersahabat dengan lingkungan.<sup>314</sup>

Pendekatan ekonomi dapat dilaksanakan dengan menerapkan beberapa instrumen berikut.

#### a. Insentif Ekonomi

Pemberian insentif ekonomi kepada pemilik kegiatan yang taat kepada persyaratan lingkungan harus diupayakan dalam setiap program lingkungan. Hal ini bertujuan untuk merangsang penataan. Pendekatan ini sangat efektif bagi perusahaan milik negara yang kelihatannya tidak terjerakan dengan hukuman denda karena perusahaan seperti ini dibiayai oleh negara.<sup>315</sup> Insentif ekonomi dapat berupa pembebasan pajak, subsidi, dan sebagainya.<sup>316</sup> Sebaliknya kegiatan/ atau usaha yang tidak taat akan dikenakan disinsentif berupa pungutan. Dari sudut pandang ekonomi, instrumen ini sangat efektif mencapai penataan.<sup>317</sup>

#### 1) Pungutan (*Fee*) untuk Tindakan Pencemaran

Fasilitas yang mencemarkan lingkungan dikenakan pungutan atas dasar karakteristik pencemaran lingkungan yang ditimbulkannya, misalnya jumlah,

314 US EPA, *op. cit.*, hlm. 2-3.

315 *Ibid.*, hlm. 5-6.

316 *Ibid.*, hlm. 5-7.

317 Koesnadi Hardjosoemantri, *op. cit.* hlm. 190-191.



tingkat dan jenis racun yang dihasilkan atau apakah pencemarannya berupa *effluen*, emisi atau limbah. Tidak sama halnya dengan sanksi denda, Pungutan (*fee*) menciptakan biaya seketika yang harus dikeluarkan oleh pemilik fasilitas untuk pencemaran. *Fee* ini menghasilkan pendapatan bagi Pemerintah yang bisa digunakan untuk program penegakan hukum. *Fee* harus cukup tinggi untuk menimbulkan faktor penjera bagi pencemar potensial. Kalau tidak demikian, dia hanya akan menjadi suatu izin untuk mencemarkan (*license to pollute*).

## 2) Insentif Pajak

Setiap fasilitas yang sudah melakukan perbaikan kualitas lingkungan dengan memasang alat pencegahan pencemaran atau dengan mengubah proses produksi untuk mencegah pencemaran dapat diberikan insentif pajak. Maksudnya fasilitas itu dapat diberikan potongan pajak.

## 3) Pajak Pencemaran

Pajak pencemaran dapat dijatuhkan atau dikenakan kepada setiap fasilitas yang menimbulkan pencemaran lingkungan. Pajak lingkungan harus diukur berdasarkan jumlah dan tingkat racun dari emisi atau effluen atau limbah yang dikeluarkan oleh fasilitas tersebut.

## 4) Subsidi untuk Fasilitas yang Taat

Fasilitas yang mematuhi persyaratan lingkungan dapat diberikan subsidi untuk meringankan biaya yang dikeluarkan untuk ketaatan yang dilakukannya.

## 5) Bonus untuk Fasilitas dan Operator

Fasilitas dan operator dapat diberikan bonus berupa uang karena mereka telah mampu mencapai penataan yang lebih baik dari yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau izin lingkungan.

## 6) Promosi

Ini secara khusus dapat diberlakukan untuk perusahaan milik negara. Manajer senior dari suatu perusahaan dapat dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi karena ia telah mampu membuat perusahaannya taat kepada peraturan perundang-undangan dan izin lingkungan.

## b. Ekolabel

Dalam rangka penataan persyaratan lingkungan, beberapa lembaga swadaya masyarakat di Kanada mendesak pemerintah untuk memperkenalkan instrumen ekolabel. Instrumen ini diberikan kepada produk-produk yang proses pembuatannya ramah lingkungan (*environmentally friendly product*).<sup>318</sup> Apabila produk tidak diberi ekolabel, diharapkan produk itu tidak dibeli oleh konsumen. Akan tetapi ini hanya bisa terjadi bila masyarakat mempunyai kesadaran lingkungan yang tinggi. Di negara yang masyarakatnya belum memiliki kesadaran lingkungan yang tinggi, ekolabel sulit diharapkan sebagai instrumen penataan lingkungan.

Dalam menjawab tantangan LSM, Pemerintah Federal Kanada telah mengeluarkan acuan untuk *environmental labelling and advertising*. Acuan ini berisikan kewajiban industri dan konsumen sehubungan dengan *environmental labelling and advertising*.<sup>319</sup>

Di Indonesia, semenjak tahun 1999 ekolabel telah mulai diperkenalkan dengan ditandatanganinya MoU antara Yayasan Lembaga Ekolabel Indonesia (YLEI) dan *Forest Stewardship Council* (FSC). Akan tetapi, ekolabel ini baru diberlakukan untuk pengelolaan hutan produksi lestari (PHPL).<sup>320</sup>

Ekolabel dikeluarkan oleh perusahaan yang sudah diakreditasi oleh YLEI. Pada tanggal 27 Mei 2000, YLEI telah mengakreditasi 10 perusahaan yang berhak mengeluarkan ekolabel. Dari sepuluh perusahaan itu, hanya tiga perusahaan yang dapat diterima sebagai lembaga sertifikasi, yaitu PT TUV International Indonesia,<sup>321</sup> PT Superintending Company of Indonesia (SUCOFINDO)<sup>322</sup> dan PT SGS International Certification Services Indonesia.<sup>323</sup>

318 Roger Cotton dan Kelley M. McKinnen, *An Overview of Environmental Law in Canada*, dalam Geoffrey Thompson, Moira L. McConnel dan Lynne B. Huestis, *Environmental Law and Business in Canada*, Canada Law Book Inc., Ontario, 1993, hlm. 18.

319 *Ibid.*

320 Lembaga Ekolabel Indonesia, *Dokumen Teknis LEI 01 & 02*, Lembaga Ekolabel Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. xvii.; Lihat juga YLEI dan FSC, *Laporan Akreditasi Sementara Lembaga Sertifikasi Bersama YLEI – FSC*, Jakarta, 2000, hlm. 1.

321 *Ibid.*, hlm. 12.

322 *Ibid.*, hlm. 13.

323 *Ibid.*, hlm. 14.



### c. *Produksi Bersih (Cleaner Production)*

Produksi bersih merupakan suatu instrumen penataan hukum lingkungan yang juga memberi manfaat ekonomi bagi pemilik kegiatan dan/atau usaha. Produksi bersih ini merupakan upaya preventif secara terus-menerus pada proses produksi dengan prinsip peningkatan efisiensi dan efektivitas penggunaan bahan baku, energi, dan sumber daya lainnya.<sup>324</sup>

Produksi bersih memang belum diatur dalam satu bentuk peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, komitmen Pemerintah Indonesia sangat menopang untuk penerapan produksi bersih ini.<sup>325</sup> Tambahan pula, penerapan produksi bersih memberikan keuntungan kepada pengusaha berupa:

- a. penggunaan sumber daya alam secara lebih efektif dan efisien;
- b. mengurangi atau mencegah terbentuknya bahan pencemar;
- c. mencegah berpindahnya pencemar dari satu media ke media lain;
- d. mengurangi terjadinya risiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan;
- e. mendorong dikembangkannya teknologi pengurangan limbah pada sumbernya atau teknologi bersih dan produk akrab lingkungan;
- f. mengurangi biaya penataan hukum;
- g. terhindar dari biaya pembersihan lingkungan (*clean-up*);
- h. produk-produk yang dihasilkan dapat bersaing di pasar internasional;
- i. pendekatan pengaturan yang bersifat fleksibel dan sukarela.<sup>326</sup>

### d. *Izin yang Dapat Dipertukarkan (Tradable Permits)*

Melalui instrumen ini, industri atau fasilitas yang kinerja lingkungannya telah lebih baik dari persyaratan lingkungan yang harus dicapainya, dapat membeli izin pencemaran dari industri lain. Dengan demikian, industri yang taat dapat menaikkan produksinya<sup>327</sup> sekaligus memperoleh keuntungan ekonomis yang lebih besar karena kepatuhannya.

Untuk dapat menerapkan *tradable permits* ini, pertama-tama pemerintah harus menetapkan jenis kegiatan yang diperbolehkan dan mengalokasikan izin

(*permits*). Setelah adanya pengalokasian *permits*, pemerintah menyerahkan pelaksanaan penukaran *permits* sepenuhnya kepada pasar.<sup>328</sup>

### e. *Performance Bond*

*Performance bond* merupakan suatu instrumen penataan hukum lingkungan yang banyak dikembangkan. *Performance bond* ini merupakan semacam uang jaminan yang harus diserahkan oleh pemilik kegiatan dan/atau usaha kepada pemerintah.<sup>329</sup> Uang tersebut akan dikembalikan kepada pengusaha bila kinerja perusahaan untuk mengelola lingkungan dinilai baik atau memenuhi persyaratan lingkungan. Misalnya dana jaminan reboisasi yang pernah diberlakukan di sektor kehutanan dan dana reklamasi di sektor pertambangan.

### f. *Dana Dedikasi Lingkungan (Environmental Dedicated Fund)*

Dana dedikasi lingkungan adalah sejumlah uang yang harus dibayar oleh pemilik kegiatan dan/atau usaha kepada pemerintah atas jasa lingkungan yang dinikmatinya. Dana ini mirip dengan *super fund* di Amerika Serikat. Dana ini akan dipergunakan oleh pemerintah untuk program perbaikan atau peningkatan mutu lingkungan, misalnya dana reboisasi di sektor kehutanan.

### g. *Perbankan Hijau (Green Banking)*

Pada dekade 90-an, Bank Dunia, atas desakan LSM, mulai memperkenalkan persyaratan lingkungan dalam memberikan pinjaman kepada negara peminjam dalam rangka mewujudkan program *the Greening of the Bank* sebagaimana diinginkan oleh LSM. Untuk keperluan itu, Bank Dunia menyiapkan program *environmental lending and technical assistance* untuk membantu negara peminjam membelanjakan uang pinjaman dalam suatu cara yang tidak merusak lingkungan.<sup>330</sup>

Sayangnya, instrumen seperti ini belum dikembangkan di Indonesia walaupun sebenarnya Undang-Undang No. 7 Tahun 1992 dan Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 mengatur secara implisit *green requirement* untuk meminjamkan

324 Bapedal, *Komitmen Nasional Dalam Penerapan Strategi Produksi Bersih di Indonesia*, Bapedal, Jakarta, 1995, hlm. 1.

325 *Ibid.*, hlm. 6.

326 *Ibid.*

327 David Hunter, James Salzman dan Durwood Zaelke, *op.cit.* hlm. 111.

328 *Ibid.*, hlm. 112.

329 Lihat Hariadi Kartodihardjo, *Masalah Kebijakan Pengelolaan Hutan Alam Produksi*, Pustaka Latin, Bogor, 1999, hlm. 21.

330 David Hunter, James Salzman dan Durwood Zaelke, *op.cit.*, hlm. 1462–1468.



uang kepada debitur. Menurut pakar hukum lingkungan Indonesia, instrumen ini harus dikembangkan oleh lembaga yang berkompeten, yakni BI dan Bapedal.<sup>331</sup>

#### ***h. Pasar Modal Hijau (Green Capital Market)***

Biasanya, pengusaha yang ingin mengembangkan usahanya membutuhkan dana besar. Salah satu alternatif untuk mendapatkan suntikan dana, perusahaan itu harus *go public*. Agar dana yang diperoleh dari masyarakat melalui pasar modal, pemerintah dapat mendorong pasar modal untuk menyaring industri yang masuk ke pasar modal dengan persyaratan tambahan yaitu bahwa industri itu memiliki program penyelamatan lingkungan, atau industri yang diizinkan masuk ke pasar modal hanya industri yang bersahabat dengan lingkungan (*environment friendly industry*).

#### **4. Pendekatan Perilaku (*Behaviour Approach*)**

Pendekatan perilaku (*behaviour approach*) ditujukan untuk membentuk budaya usaha yang ramah lingkungan. Pendekatan ini lebih ditujukan kepada usaha kecil dan menengah (UKM), yang tidak mempunyai pengalaman, keahlian, dana, dan sumber daya manusia untuk melakukan upaya pengelolaan lingkungan. Pendekatan perilaku ini dimaksudkan untuk membuat pemilik UKM memiliki kesadaran untuk melakukan pengelolaan lingkungan hidup. Agar mereka tidak merasa terpaksa melakukannya, mereka harus dibantu dan diarahkan oleh pemerintah. Untuk itu, pemerintah dapat menggunakan *tool* sebagai berikut.

##### ***a. OECF Pollution Abatement Equipment (PAE) Soft Loan***

Instrumen ini ditujukan untuk membantu pengusaha membiayai upaya untuk mencegah pencemaran lingkungan dengan menyediakan pinjaman lunak (*soft loan*). Di Indonesia, OECF pernah meluncurkan program *pollution abatement equipment soft loan*, yang diberikan kepada pengusaha untuk membiayai program lingkungan untuk usaha dan/atau kegiatannya.

##### ***b. Technical Assistance for Small-Scale Industries***

Berhubung UKM tidak mempunyai pengalaman dan keahlian dalam pengelolaan lingkungan, maka banyak negara mengembangkan ADS dengan menyediakan

bantuan teknologi. Amerika Serikat bahkan mengamendemen *Clean Air Act* 1990 untuk mengakomodasi provisi tentang *technical assistance* untuk UKM. Amen-demen tersebut mengharuskan pembuatan *guide (small entity compliance guides)* untuk penataan dalam bahasa yang mudah dimengerti oleh pemilik UKM.<sup>332</sup>

#### **5. Pendekatan Tekanan Publik (*Public Pressure Approach*)**

Instrumen penataan ini memang tidak secara langsung dapat memberi efek pada penataan. Akan tetapi, instrumen ini sangat efektif karena makin tingginya perhatian dan kesadaran lingkungan masyarakat. *Public pressure* telah sering menunjukkan keberhasilan dalam membuat fasilitas taat kepada persyaratan lingkungan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan perizinan.

Ada paling tidak lima alat yang dapat dipakai untuk merealisasikan *public pressure approach*, yaitu *Environmental Demonstration*, *Environmental Boycott*, *Environmental Campaign*, *Media Publicity*, and *Environmental Performance Rating by Civil Society*.

##### ***a. Demonstrasi Lingkungan (*Environmental Demonstration*)***

Demonstrasi lingkungan merupakan suatu instrumen penataan hukum lingkungan yang inisiasinya berada di tangan masyarakat atau LSM. Demonstrasi lingkungan mempunyai dua fungsi. *Pertama*, demonstrasi lingkungan dapat digunakan sebagai *environmental social control* untuk memaksa pemerintah dan pihak pemilik kegiatan dan/atau usaha mendirikan usaha yang hanya ramah lingkungan. Demonstrasi bertujuan untuk mempengaruhi keputusan pemberian izin. *Kedua*, demonstrasi lingkungan bisa digunakan untuk memaksa pemilik kegiatan dan/atau usaha mematuhi persyaratan lingkungan, baik yang berasal dari peraturan perundang-undangan maupun yang berasal dari izin.

##### ***b. Boikot Lingkungan (*Environmental Boycott*)***

Boikot juga telah terbukti cukup sah untuk membuat pengusaha taat kepada peraturan perundang-undangan lingkungan hidup. Boikot berupa ancaman yang diprakarsai oleh LSM seperti *Green Peace* untuk tidak membeli produk suatu

<sup>331</sup> Mas Achmad Santosa, *Hukum Lingkungan dan Perbankan*, (unpublished paper), Indonesian Center for Environmental Law, Jakarta, 2001, hlm. 1-4.

<sup>332</sup> Clifford Rechtschaffen, "Deterrence Vs. Cooperation and the Evolving Theory of Environmental Enforcement", 71 (1998) *Southern California Law Review* 1181, hlm. 1234-1237.



perusahaan kalau perusahaan itu tidak mengindahkan tuntutan masyarakat. Misalnya, pada waktu perusahaan *tissue* terbesar Amerika Serikat, Scotts, berencana untuk mendirikan pabrik *pulp and paper* terbesar di Asia di Irian Jaya, *Green Peace* memprotesnya dengan alasan kegiatan itu akan merusak lingkungan dan ekosistem Irian Jaya yang berfungsi sebagai paru-paru dunia. Namun, protes itu tidak diindahkan oleh Scotts. *Green Peace* mengancam akan memboikot produk-produk Scotts di Amerika Serikat bila pembangunan industri kertas dan *pulp* itu tidak dihentikan. Scotts akhirnya mengurungkan niatnya sekalipun Scotts sudah menandatangani perjanjian proyek investasi itu dengan William Suryadjaya (Astra Group).<sup>333</sup>

#### c. *Kampanye Lingkungan (Environmental Campaign)*

Kampanye lingkungan merupakan instrumen penataan hukum lingkungan yang juga biasanya diprakarsai oleh masyarakat atau LSM. Misalnya, WALHI telah melakukan kampanye menentang *illegal logging* semenjak tahun 1998 dan *Indonesian Centre for Environmental Law* (ICEL) bekerja sama dengan KONPHALINDO melakukan kampanye tentang *zero burning* dalam pembukaan lahan oleh perusahaan perkebunan.

#### d. *Pemberitaan Media Massa (Media Publicity)*

Instrumen penataan ini mempunyai dua bentuk, yaitu pemberitaan tentang keberhasilan dan pemberitaan tentang kegagalan fasilitas dalam melaksanakan persyaratan lingkungan. Pemberitaan tentang keberhasilan suatu perusahaan menjadi insentif bagi pengusaha, terutama dalam masyarakat yang kesadaran lingkungannya cukup baik. Dengan pemberitaan itu, produk perusahaan itu tidak akan dimusuhi masyarakat.<sup>334</sup> Ini tentunya menjadi insentif bagi pengusaha.

Pemberitaan tentang pelanggaran atau ketidakpatuhan yang dilakukan oleh perusahaan akan menjadi disinsentif bagi pengusahanya. Pemberitaan negatif seperti itu membuat masyarakat membenci perusahaan itu karenanya masyarakat akan menjauhi produk perusahaan tersebut. Hal ini tentunya menjadi disinsentif bagi pengusaha.

#### e. *Environmental Performance Rating by Civil Society*

Penaatan persyaratan lingkungan dapat dirangsang dengan menyusun peringkat industri sehubungan dengan kinerja lingkungannya. Dalam suatu negara yang masyarakatnya memiliki kesadaran lingkungan yang tinggi, peringkat industri ini menjadi penentu sikap masyarakat terhadap industri. Apabila suatu industri berada pada urutan industri yang tidak bersahabat dengan lingkungan, masyarakat dapat memboikot produk perusahaan tersebut. Perusahaan yang produknya diboikot tentu akan berusaha memperbaiki kinerja lingkungannya bila tidak ingin bangkrut.

Pelaksanaan pendekatan ADS masih sangat jauh dari harapan. Pendekatan ADS dapat dilaksanakan dengan memfasilitasi UKM untuk menaati peraturan lingkungan. Kebijakan pemerintah tentang lingkungan hidup hampir tidak menyentuh UKM.

Pendekatan ekonomis, pendekatan perilaku, pendekatan tekanan publik baru dalam taraf embrio. Masih banyak instrumen yang harus dikembangkan untuk menyelamatkan lingkungan dari dampak negatif pembangunan ekonomi.

333 Sukanda Husin, *Supra* No. 16.

334 US EPA, *loc.cit.*, hlm. 5-6.



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku-Buku, Thesis, dan Disertasi

- Abdurrahman. 1990. *Pengantar Hukum Lingkungan Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Abidin, Andi Zainal. 1983. *Bunga Rampai Hukum Pidana*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Adji, Oemar Seno. 1984. *Hukum Acara Pidana Dalam Prospekti*. Jakarta: Erlangga.
- Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL). 1996. *Naskah Akademis Peraturan Perundang-undangan tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta.
- Brunnee, Jutta. 1988. *Acid Rain and Ozone Layer Depletion: International Law and Regulation*. New York: Transnational Publishers, Inc.
- Farid, Zainal Abidin. 1995. *Hukum Pidana*. Jilid I. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika.
- Farrier, David, Rosemary Lyster, dan Linda Pearson. 1999. *The Environmental Law Handbook*. Redfern Legal Centre Publishing, Redfern, NSW.
- Friedman, Frank B. 1993. *Practical Guide to Environmental Management*. Washington. D.C.: Environmental Law Institute.
- Hardjasoemantri, Koesnadi. 1989. *Hukum Tata Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.



- Hatrik, Hamzah. 1996. *Azaz Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana Indonesia (Strict Liability dan Vicarious Liability)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Husein, Harun M. 1992. *Berbagai Aspek Hukum Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Husin, Sukanda. 1990. *National and International Laws For Heavy Industrial Air Pollution With Emphasis on the North American and Indonesian Regimes*. LL.M. Thesis, Faculty of Law Dalhousie University, Halifax, Canada.
- Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia dan United Nations Development Programme (UNDP). 1998. *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia: Dampak Faktor dan Evaluasi*. Jakarta: Kantor Menteri Negara dan Lingkungan Hidup Republik Indonesia.
- Kelompok Kerja LSM untuk RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup. 1997. *Daftar Inventarisasi Awal Permasalahan dalam RUU Pengelolaan Lingkungan Hidup*. Jakarta, 7 April 1997.
- Kiss, Alexandre and Dinah Shelton. 2000. *International Environmental Law*. Second Edition. Ardsley, New York: Transnational Publishers, Inc.
- Koeswadji, Hermien Hadiati. 1993. *Hukum Pidana Lingkungan*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Lamintang, P.A.F. 1984. *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*. Bandung: Sinar Baru.
- Lang, Winfried. 1996. "Trade Restrictions as a Means of Enforcing Compliance with International Environmental Law: Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer," in Rudiger Wolfrum, Ed., *Enforcing Environmental Standards: Economic Mechanism as Viable Means?* Berlin: Springer-Verlag.
- Mellon, Margaret, Leslie Ritts, Stephen Garrod and Marcia Valiante. 1986. *The Regulation of Toxic and Oxidant Air Pollution in North America*. Canada: CCH Canadian Limited.
- Moelyatno. 2000. *Asas-Asas Hukum Pidana*. Cetakan Keenam. Jakarta: Rineka Cipta.

- Muladi dan Barda Nawawi. 1984. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*. Bandung: Alumni.
- Muladi dan Dwidja Priyatno. 1991. *Pertanggungjawaban Korporasi Dalam Hukum Pidana*. Bandung: Sekolah Tinggi Hukum.
- Rahmadi, Takdir. 2003. *Hukum Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Rangkuti, Siti Sundari. 1996. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- . 2000. *Hukum Lingkungan dan Kebijaksanaan Lingkungan Nasional*. Surabaya: Airlangga University Press.
- Reksodiputro, Mardjono. 1984. *Dampak Kejahatan Korporasi Untuk Pembangunan*, dalam Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan, *Kumpulan'Karangan* Jakarta, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia.
- Saleh, Roeslan. 1983. *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana: Dua Pengertian Dasar Dalam Hukum Pidana*. Jakarta: Aksara Baru.
- Sands, Philippe. 1995. *Principles of International Environmental Law, Volume 1 Frameworks, Standards and Implementation*. New York: Manchester University Press.
- Santosa, Mas Achmad. 2001. *Good Governance & Hukum Lingkungan*. Jakarta: Indonesian Centre For Environmental Law (ICEL).
- Santosa, Mas Achmad and Sukma Violetta Sani. 2001. *Feasibility Study on Enforcement Aspect of Forest Fires Prevention*. Jakarta: Report submitted to Canadian International Development Agency (CIDA).
- Schaffmeister. 1994. *Kekhawatiran Masa Kini (Pemikiran Mengenai Hukum Pidana Lingkungan dalam Teori dan Praktik)*. Penerjemah Tristam P. Mulyono. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Siahaan, N.H.T. 1987. *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*. Jakarta: Erlangga.
- Soemarwoto, Otto. 1988. *Analisis Dampak Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.



- Sudarto. 1981. *Suatu Pembaharuan Sistem Pidana Indonesia dalam Beberapa Guru Besar Berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum* (Kumpulan Pidato-Pidato Pengukuhan). Bandung: Alumni.
- Suparni, Niniek. 1992. *Pelestarian, Pengelolaan, dan Penegakan Hukum Lingkungan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suratno, F. Gunarwan. 1992. *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Tolba, Mostafa Kamal, Ed. 1988. *Evolving Environmental Perceptions: From Stockholm to Nairobi*. London: Butterworths.
- UNEP. 1996. *Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer*, 4<sup>th</sup> Ed.
- Wasserton, Richard A. 1972. *Punishment and Responsibility*, in Rudolph J. Gerber dan Patrick D. McAnany, Eds., *Contemporary Punishment: Views, Explanations, And Justifications*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Yoshida, O. 2001. *The International Legal Regime for the Protection of the Stratospheric Ozone Layer*. Kluwer Law International, the Hague.

## 2. Jurnal, Majalah, Prosiding, Makalah, dan Surat Kabar

- Countries Call for Stricter Emission Controls as "Ozone Fever" Spreads," *UNEP News*, (December, 1988).
- Hardjasoemantri, Koesnadi. *Catatan Salah Seorang "Arsitek" UU No. 4 Tahun 1982*, 1 *Jurnal Hukum Lingkungan* 32 (1996).
- Husin, Sukanda. "Pengaturan Pencemaran Udara dari Industri di Amerika Utara dan Indonesia", 6 *Jurnal Penelitian dan Pengabdian pada Masyarakat Universitas Andalas*, 127 (1991).
- . "Peranan Hukum Pidana Dalam Memerangi kejahatan Lingkungan di Indonesia," XXV:6 *Hukum dan Pembangunan* 501 (1995).
- . "Perubahan Mendasar Dalam RUU Lingkungan Hidup (Suatu Studi Komparatif)", 6 *Jurnal Hukum Yustisia* 21 (1997).
- . "Tinjauan Aspek Hukum Terhadap Pelaksanaan PP No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air", 5 *Jurnal Hukum Yustisia* (1997).

- . *Pendekatan Penataan (Compliance Approaches) Dalam Hukum Lingkungan*, Makalah yang disampaikan pada Workshop Revisi Undang-Undang Lingkungan Hidup yang diadakan oleh ICEL di Jakarta, 14 Agustus 2002.
- . *Hukum Lingkungan Internasional dan Implikasinya Bagi Indonesia*, Makalah yang disajikan pada Environmental Law Enforcement Training, Surabaya, 14 Juni 2004.
- . Tanggung Jawab Korporasi (*Corporate Responsibility dan Liability*) Dalam Pencemaran dan Perusakan Lingkungan, *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi Delicti UNAND* 3.
- dan Yandrizza, "Tanggung Jawab Korporasi (*Corporate Responsibility dan Liability*) Dalam Pencemaran dan Perusakan Lingkungan", (2005) I:3 *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi Delicti* 21.
- Joyner, Christopher C. & Nancy Joyner, "Global Ecomanagement and International Organizations: The Stockholm Conference and Problems of Cooperation," 14 *Nat. Res. Journal* 533 (1974).
- Juergensmeyer, Julian Conrad, "Control of Air Pollution Through the Assertion of Private Rights (1967) *Duke Law Journal* 1126.
- Lang, Winfried, "Is the Protection of the Environment a Challenge to International Trading System?" *Georgetown Environmental Law Review*, 463 et seq (1995).
- Letalik, N., "Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer 1985," 1 *International Insights* 88 (1985).
- "Letter of Transmittal (U.S. President to the U.S. Senate)," dicetak ulang di *I.L.M.* 1518 (1987).
- MacKenzie, D., "High Noon for Ozone in Montreal," *New Scientist*, Sep. 3, 1987.
- Moestadji, "Penyempurnaan UU No. 4 Tahun 1982: Upaya Pengembangan Lingkungan Hidup Abad Ke-XXI", 1 *Jurnal Hukum Lingkungan* 22 (1996).
- "Montreal Protocol into Force," *UNEP News*, December 1988.



Muhammad, Din, "Beberapa Catatan untuk Penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia", dalam Kantor Menteri Negara KLH dan EMDI, *Prosiding Lokakarya Penindakan Pelanggaran Hukum Lingkungan*, 1991.

Ngao, F., "Pemerintah dan PT IIU Menolak Gugatan Walhi", 5 *Andal* (1989).

Prastowo, RB. Budi, "Aspek-Aspek Hukum Pidana Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Beberapa Masalah)," (2003) XXI: 3 *Pro Justitia* 64.

Santosa, Mas Achmad, "Tanggung Jawab Lingkungan Perusahaan", 6 *Hukum dan Pembangunan* (1988).

———. "Environmental Law Enforcement and Compliance in Indonesia: Problems and Opportunities", 1 *Indonesian Journal of Environmental Law* 17 (1996).

Satriyo, Rudy. *Kumpulan Diktat Mata Kuliah Perbandingan Hukum Pidana*. Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Jayabaya, Jakarta: 2002.

Schultz, J. "The GATT/WTO Committee on Trade and Environment – Toward Environmental Reform," 89 *American Journal of International Law*, 424 et seq. (1995).

Stone, C.D., "Should Trees Have Standing? – Toward Legal Rights For Natural Objects" (1972) 45 *Southern California Law Review* 450.

User, Peter, "The Montreal Protocol and Developing Countries," 1 *Our Planet* 5 (1989).

White, Robert M. "Greenhouse Policy and Climate Uncertainty," 70:9 *Bulletin American Meteorological Society* 1123 (1989).

### 3. Peraturan Perundang-undangan

Convention Between the Riverine States of the Rhine Respecting Regulations Governing the Transport of Corrosive and Poisonous Substances," XXV *I.P.E.* 214: 28.

Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 26 *I.L.M.* 1529 (1987).

"Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer," reprinted in 26 *I.L.M.* 1541 (1987).

Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Lembaran Negara Republik Indonesia*, Tahun 1982 No. 12.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1992 No. 115 Tahun 1992*.

Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, *Lembaran Negara Republik Indonesia*, Tahun 1997 No. 58.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1985 tentang Perlindungan Hutan.

Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 1986 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 No. 42*.

Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1990 tentang Pengendalian Pencemaran Air, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1990 No. 34*.

Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1993 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1993 No. 84*.

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 1999 tentang Pengelolaan Limbah Berbahaya dan Beracun, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 31*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 32 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3816*.

Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59*.



Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 86*.

Peraturan Pemerintah R.I. No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi Sebagai Daerah Otonom, *Lembaran Negara R.I. Tahun 2000 Nomor 54*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 150 Tahun 2000 tentang Pengendalian Kerusakan Tanah untuk Produksi Biomassa, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 267*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan/atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 No. 10*.

Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2001 tentang Pengelolaan Kualitas Air dan Pengendalian Pencemaran Air, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 153*.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2002 tentang Pengelolaan Limbah Radioaktif, *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4202*.

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-35/MENLH/10/1993 tentang Ambang Batas Emisi Gas Buang Kendaraan Bermotor.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-13/MENLH/3/1995 tentang Baku Mutu Emisi Sumber Tidak Bergerak.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-48/MENLH/11/1996 tentang Baku Tingkat Kebisingan.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-49/MENLH/11/1996 tentang Baku Tingkat Getaran.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-50/MENLH/11/1996 tentang Baku Tingkat Kebauan.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor: Kep-45/MENLH/10/1997 tentang Indeks Standar Pencemar Udara.*

*Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 110 Tahun 1998 tentang Pelarangan Produksi dan Perdagangan Barang-Barang Baru yang Menggunakan ODS.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 113 Tahun 2003 tentang Baku Mutu Air Limbah Bagi Usaha dan/atau Kegiatan Pertambangan Batu Bara.*

*Keputusan Menteri Negara Lingkungan Hidup No. 115 Tahun 2003 tentang Pedoman Penentuan Status Mutu Air.*

*Keputusan Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan Nomor: Kep-107/KABAPEDAL/11/1997 tentang Pedoman Teknis tentang Perhitungan dan Pelaporan Serta Informasi Indeks Standar Pencemar Udara.*

*Surat Keputusan Menteri Perindustrian Nomor 1980 tentang Izin Industri.*

*Keputusan Dirjen PHPA No. 152/Kpts/DJ-VI/1997.*

*NSW Protection and Environment Operations Act.*

*UNEP/IG.53/5 paragraph 1.*

*Decision I/7: Annex II Laporan CoP I, dicetak ulang di UNEP, Handbook for the International Treaties for the Protection of the Ozone Layer, 4<sup>th</sup> Ed., 1996.*

*Putusan Pengadilan Negeri Bangkinang tanggal 1 Oktober 2001 Nomor: 19/PID.B/2001/PN.BKN.*



## PROFIL PENULIS



**Sukanda Husin, S.H., LL.M.**, lahir di Pekanbaru tanggal 22 April 1957 beristrikan seorang wanita minang, Yandrizza, S.H., M.H., yang juga berprofesi sebagai dosen Fakultas Hukum UNAND dan dikaruniai seorang putra, Robie Brilliando Sukanda, yang sedang menuntut ilmu hukum di Fakultas Hukum UNPAD.

Penulis menamatkan SD dan SMP di Dumai dan SMA di Pekanbaru. Penulis melanjutkan studi ke Fakultas Hukum Universitas Andalas jurusan Hukum Internasional dan tamat pada tahun 1985 sebagai lulusan terbaik.

Setelah menamatkan studinya, penulis mengambil profesi pengacara di Abdul Kadir Usma, S.H., & Associates. Kemudian pada tahun 1986, Penulis diangkat sebagai Wakil Kepala Lembaga Konsultasi dan Bantuan Hukum (LKBH) Trisula Padang.

Pada tahun 1986, penulis diangkat menjadi Dosen Fakultas Hukum Universitas Andalas dan setahun kemudian memperoleh beasiswa dari Canadian International Development Agency untuk mengikuti Environmental Law Studies Diploma Program selama satu tahun. Tahun 1988, Penulis berkesempatan melanjutkan studi ke Post Graduate Study di Faculty of Law, Dalhousie University di Halifax, Canada. Penulis meraih Gelar Master of Law (LL.M.) pada tahun 1990 dalam bidang hukum lingkungan internasional.

Penulis pernah menjadi Sekretaris Bagian Hukum Internasional dari tahun 1992–1998 dan kemudian terpilih sebagai Ketua Bagian Hukum Internasional. Dalam bidang lingkungan. Penulis juga pernah dipercaya sebagai Wakil Kepala

Pusat Studi Lingkungan Hidup dan Sekretaris PS Ilmu Hukum Pasca Sarjana UNAND. Pada tahun 2003–2007, dan diangkat menjadi Regional Director Handra & Darwin Law Firm dan Legal Advisor pada PT Semen Padang.

Penulis aktif dalam environmental advocacy and education melalui Indonesian Centre For Environmental Law (ICEL). Dari tahun 1999–2004, Penulis dikontrak menjadi salah satu Penatar Hukum Lingkungan pada Training Hakim di Mahkamah Agung Republik Indonesia. Penulis pernah juga menjadi Staf Ahli Hukum DPR-RI pada tahun 2002–2003 dengan tugas pokok menyiapkan naskah akademis dan draf RUU. Sejak tahun 2007, penulis diangkat menjadi Dekan Fakultas Hukum UNRI.

Dalam peningkatan kemampuan hukum lingkungan, penulis pernah mengikuti beberapa penataran di dalam dan di luar Negeri. Di dalam Negeri, pernah mengikuti penataran hukum lingkungan dan hukum laut di Universitas Gadjah Mada (1988), Universitas Padjadjaran (1996), dan Universitas Airlangga (1998 dan 1999). Di luar negeri, penulis pernah mengikuti International Environmental Law Capacity Building Training di the National University of Singapore, 1997 dan Training for the Trainers Course on Legal Reforms and Regulatory Framework for Integrated Management of Water Resources, dilaksanakan oleh UNESCO-IHE dan bekerja sama dengan CapNet di Brasilia, Brasil, 25–30 September 2004.

Dalam bidang penelitian, penulis telah melakukan beberapa penelitian yang dibiayai oleh dana SPP-DPP dan dana lainnya, baik nasional maupun internasional seperti dari CIDA, ADB, APCEL, Yayasan Kehati, Pelangi, Legal Reform Project (LRP), the Toyota Foundation, dan the ASIAN Foundation.